

התחדשות עירונית: האסטרטגיה האורגנית לעדכון הדיור הוותיק¹

בעיה מרכזית בתחום הדיור העירוני, המשותפת לישראל ולמדינות רבות אחרות, הינה התיישנות פונקציונלית של מלאי הדיור הוותיק: בין חמישית למחצית ממלאי הדיור ברבות מערי אירופה, כמו גם בישראל, מורכב מבנייני דירות שהוקמו בשלושת העשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה; דיור ותיק זה אמנם איננו מט ליפול ואיננו פסול מבחינה קונסטרוקטיבית, אך הוא אינו עונה לסטנדרטים המקובלים על רוב האוכלוסייה בשנות האלפיים. ההתייחסות ההולמת למלאי ענק זה של דיור ותיק ולמליוני דייריו הינה נושא המאמר הנוכחי.

המאמר פותח בניתוח היסטורי של הטיפול במלאי הדיור הוותיק בישראל, טיפול שמכונה כאן "עדכון הדיור", אשר חלקו צמח באופן ספונטני "מלמטה" כיוזמות עצמאיות של דיירים, וחלקו הונהג "מלמעלה" בדרך כלל על-ידי משרד השיכון. ההיסטוריה שמתחילה בשנות ה-50 למאה ה-20 מחולקת לארבע תקופות, שכל אחת מהן אופיינה בהתייחסות שונה לנושא הנדון. אל הסיפור ההיסטורי נלווית הצגת מימצאים ממחקרים חברתיים-עירוניים, שבחנו את המאמצים הנמשכים לעדכון הדיור, בעיקר מחקרים שביצעתי עם עמיתי ועם סטודנטים שהנחיתי ב-30 השנים האחרונות. על בסיס לקחים מן הידע שהצטבר בארץ ובהסתמך על ידע ממדינות אחרות (בעיקר מדינות דוברות אנגלית), כפי שהוא משתקף בפרסומים הרבים מאד בנושאי חידוש מגורים עירוניים, מוצעת האסטרטגיה האורגנית לחידוש מגורים.

מהו עדכון הדיור?

עדכון הדיור מוגדר כעריכת שינויים משמעותיים בדירות ובניינים ישנים, מרובי דירות ודיירים, המקרבים אותם לסטנדרטים המקובלים כיום בבנייה חדשה. היוזמה ליצירת השינויים הללו והאחריות לביצועם מצויה בדרך-כלל בידי בעלי הדירות, המתאימים את מקום מגוריהם לצרכיהם ולהעדפותיהם, בהתאמה לאמצעיהם הפיננסיים. עד לאחרונה, כפי שיפורט להלן, היו בישראל רק מקרים מעטים שבהם יזמים פרטיים השתתפו בתהליכי העדכון. לרוב, התהליך אינו דורש מימון ציבורי ישיר, אלא הרשות המקומית אמורה לאפשר את התהליך ולעודדו. אין מדובר בתהליך חד-פעמי, אלא בתהליך

¹ המאמר נכתב בשנת 2008. מחציתו השנייה עודכנה בשנת 2014.

מתמשך, האמור לחזור על עצמו בכל בניין מגורים, לפחות אחת לשנות דור (בערך אחת ל-30 שנה), על מנת להתאים את הישן למה שמקובל בזמן החדש.

עדכון הדיור כולל לפחות שתיים מבין הפעולות הבאות:

- שינוי בגודל הדירה – בדרך כלל, מתבצעות הרחבות של דירות קטנות, אך לפעמים ההתאמה לצרכי ההווה מתבטאת בחלוקה של דירות גדולות;
- שינוי משמעותי בתכנון הפנימי של הדירות – שינוי משמעותי בחלוקת המרחב הדירתי, תוספת או ויתור על פונקציות בדירה;
- שיפוץ/שינוי משמעותי של חזיתות בניינים וחצרתיים – שינוי צורה וטקסטורה של המעטפת, תוספת חנייה, תוספת מרפסות, תוספת מקום ירוק על הקרקע או על הגג לשימוש הדיירים;
- תוספת פונקציות לבניין או שינוי ניכר באיכותן של פונקציות קיימות – תוספת מעלית, שיפור נוחות תרמית, טכנולוגיות לחיסכון במים ובאנרגיה ועוד.
- תוספת יחידות דיור לבניין – בנייה של דירות חדשות על גג הבניין, או בקומת עמודים בתחתית הבניין, או בצד הבניין בצמוד אליו.

עניינינו כאן אינו בעדכון של בתים חד/דו-משפחתיים. אנו עוסקים בבניינים מרובי דירות ודיירים, בנייני "שיכונים" ודומיהם, אלה שקרויים בישראל "בתים משותפים", שבהם הבעלות על הדירות נחלקת בין בעלי בית אחדים, מה שמקשה מאד על הליכי שינוי ועדכון. העדכון עשוי להתבצע בכל דירה בנפרד, אם כי לעיתים קרובות כולל את הבניין השלם, ואפילו קבוצת מבנים.

תהליכים של עדכון בנייני מגורים על-ידי דייריהם תועדו במדינות רבות, מתפתחות ומפותחות (ר' דוגמאות באיורים 1 ו-2). גראהם טיפל פרסם ספר בשם "מרחיבים את עצמם: טרנספורמציות יזומות על-ידי הדיירים של דירות שנבנו על-ידי ממשלות במדינות מתפתחות", המהווה סקירה וניתוח של עדכון הדיור במצרים, בנגלדש, גאנה וזימבבואה (Tipple, 2000). בידינו תיאורים מעניינים של תהליכי עדכון דיור בשליטת הדיירים בהולנד (Cuperus & Kaptaijns, 1993; Dekker, 1994; Kendall, 1999), באוסטריה (Tavolato, 1986), באיטליה (Grossi et al., 1985) ועוד. במקרה צרפתי מעניין, הוגדל שטח הרצפה של הדירות בבניין מגורים בן חמש קומות ב-32% ועלות החימום באותו בניין קטנה ב-45%, כתוצאה של תהליך עדכון (Chandler, 1991). פרטים נוספים על אלה ואחרים תמצאו אצל מרץ (2001) וכרמון (2002a).

בסקירה ההיסטורית שלהלן נתמקד בתיאור, הערכה והוצאת מסקנות מתהליכים של עדכון הדיור בישראל, שאותם חקרתי בעזרת עמיתים וסטודנטים בטכניון במשך עשורים אחדים. בעקבות מחקר ראשון עם רוברט אוקסמן (כרמון ואוקסמן 1981; Carmon and Oxman 1986; Oxman and Carmon 1989), כללתי את הנושא בתכנית ההוראה לאדריכלים בטכניון. עקב כך, הייתה לי הזדמנות לקרוא כמה מאות עבודות קצרות, אשר הגישו הסטודנטים כתרגילים במסגרת הקורסים, כשכל עבודה עסקה בעדכון של בניין יחיד. חלק מתרגילים אלה נותחו בפירוט ובמיומנות במחקר תזה, שכתבה

איור 1 : עדכון דירות ובניין שיכון טיפוסי באור יהודה



Or-Yehuda

The original
public
housing
block

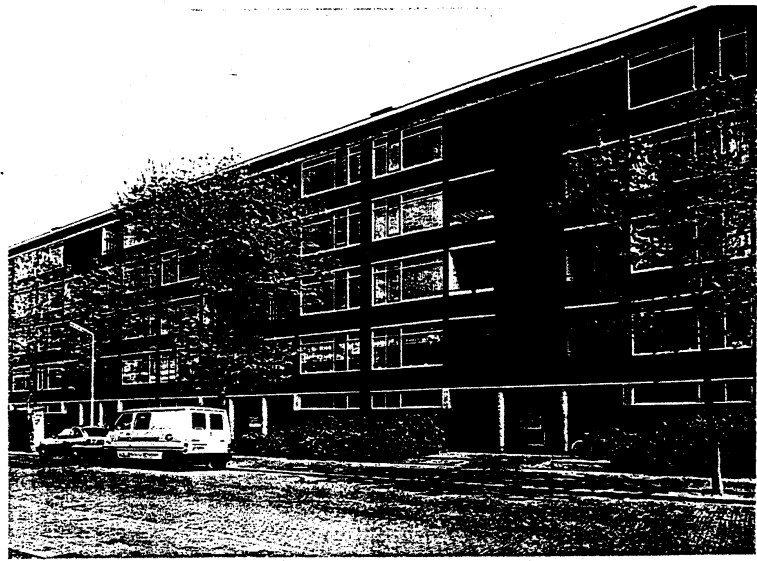
Updating the apartments, buildings and their immediate environment



איור 2: עדכון דיור על ידי הדיירים בקואופרטיב דיור ישן בהולנד

Voorburg,
The Netherlands (1993)

Renovation of 5 story
collective housing, built in 1962



בהנחייתי אורית מרץ (2001). בנוסף לכך, הייתה לי הזכות להנחות תזות נוספות, שהתמקדו בסוגיות הקשורות בעדכון הדיור (תמי גבריאלי 1982; אריאלה וינריב 1986; אלכס למדון 1988; אורלי הכהן 1990; יוסי עופר 1993). כל אלה וחומרים חדשים יותר בתחומי ההתחדשות העירונית (כולל Carmon 1998; 1999; 2002a; 2002b; מולין וכרמון 2014) משמשים בסיס לדברים שלהלן.

תולדות עדכון הדיור בישראל

על פניו, כמעט מוזר שאזורי מגורים כה רבים בישראל זקוקים להתחדשות. תשע עשירות ויותר מיחידות הדיור בארץ חדשות, יחסית, מכיוון שנבנו לאחר הקמת המדינה. אולם, בשנים הראשונות, כאשר רוב הבנייה תוכננה בעבור קליטת העלייה ההמונית ובוצעה בחיפזון ובעלויות מצומצמות, רמת הבנייה הייתה נמוכה מאד. למעשה, רוב מה שנבנה ב-30 השנים הראשונות, בעיקר בבנייה הציבורית שהגיעה ל-60% מסך כל יחידות הדיור שנבנו באותה תקופה (כרמון, 1999, עמ' 383), נבנה בסטנדרט בנייה נמוך, מבחינת החומרים, גודל הדירה ורמת הגימור שלה. בעוד ששטח דירה ממוצעת מבין אלה שנבנו בארץ בשנות התשעים הגיע קרוב ל-140 מ"ר, שטחן של רוב הדירות שנבנו עד סוף שנות ה-70 למאה העשרים, במיוחד בבנייה הציבורית, לא עלה על 70 מ"ר. ברובן היה רק חדר שירותים אחד, המטבח היה קטן ולא מתאים למכשור חדיש, והמעליות – נדירות. כאשר על כל אלה נוספת רמת תחזוקה ירודה, אין כל פלא שנכון לראשית שנות האלפיים דרושה תנופת התחדשות.

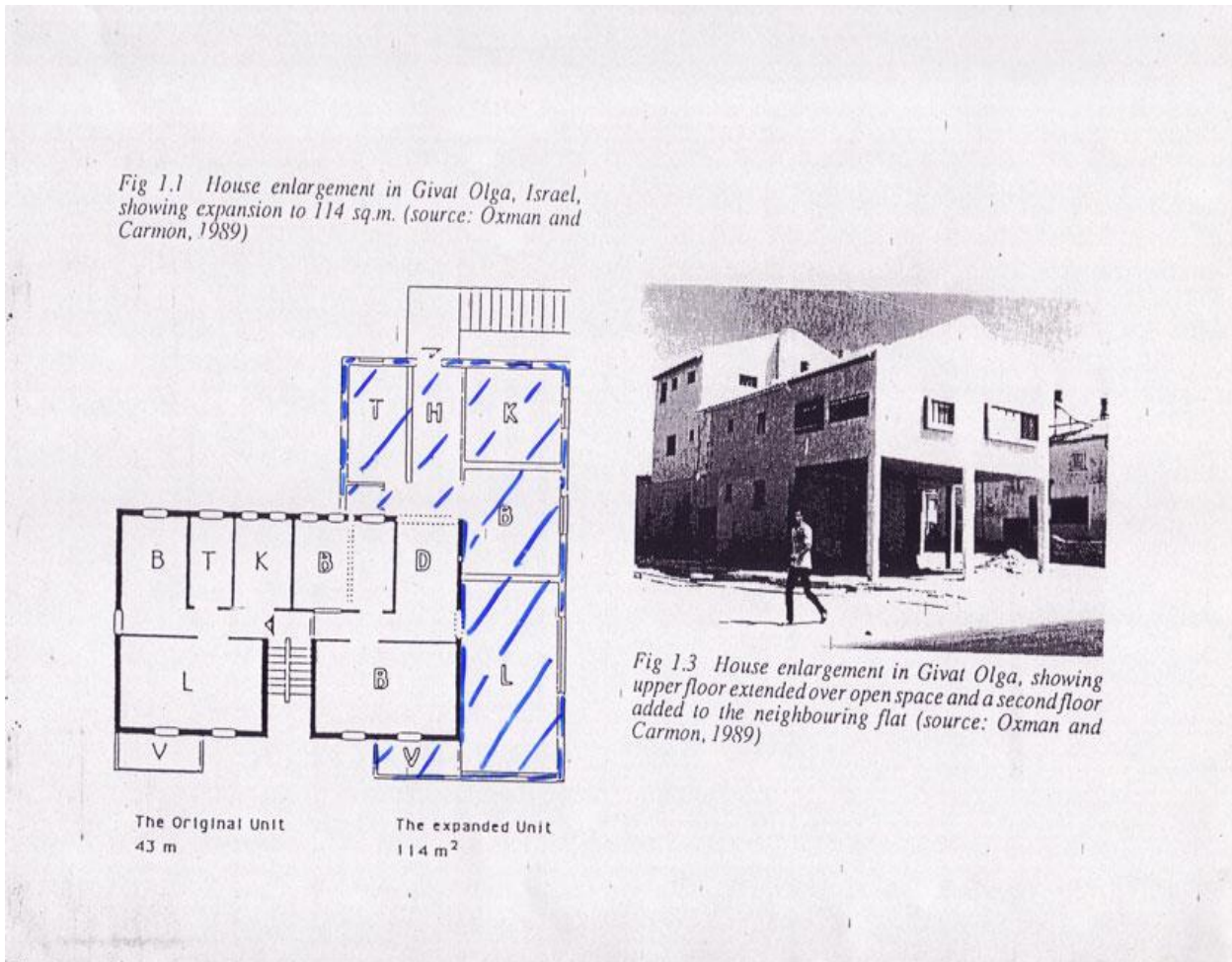
את תולדות עדכון הדיור בישראל נחלק לארבע תקופות, שכל אחת מהן תתואר להלן בקצרה. הן החלו זו לאחר זו, אך אחת אינה מסתיימת כשהבאה בתור נעשית דומיננטית. תופעות של התקופה הראשונה ממשיכות להתרחש גם בתקופות הבאות ועדכונים בנוסח התקופה השנייה ממשיכים להתבצע גם כיום, אך בכל תקופה בולטת בעיקר צורת עדכון אחת.

תקופה ראשונה: עדכון ספונטני בידי הדיירים בשיכונים ישנים בני קומה אחת עד שתיים

מתכנני השיכונים הראשונים בישראל השאירו מרחב רב מסביב לבניינים שתכננו. בחלק מן המקרים, במיוחד בשנות הצנע שבראשית שנות החמישים, הכוונה הייתה שהדיירים ישתמשו בשטח שמסביב לבית כדי לגדל מזון למשפחתם. עגבניות לא גדלו בדרך-כלל בשטחים אלה, אך חדרים מיהרו לצמוח בהם. בעוד שבבריטניה ובארה"ב החלו למכור דיור ציבורי רק בשנות ה-80 למאה ה-20, בישראל מלכתחילה, שיעור ניכר מן הבנייה הציבורית נמכר לדייריה. ברגע שהם יכלו להרשות לעצמם, הדיירים גילו יוזמה והחלו לשפר את תנאי הדיור שלהם. חלקם עזב את השיכון הציבורי ועבר למתחמים של בנייה פרטית, בעוד אחרים בחרו לבטא את המוביליות החברתית שלהם במקום מושבם, מבלי

להזדקק למוביליות גיאוגרפית. הם הגדילו ושיפרו במידה מאד משמעותית את דירותיהם הקטנות. המתכננים התעלמו מתנועה עממית זו של שיפור עצמי של הדיור ובמשרד השיכון התכחושו לה.

איור 3: הרחבת דירה בגבעת אולגה, 1970



בשנת 1979 ערכנו מחקר ראשון של תופעת "השיקום העצמי של הדיור" בישראל (כרמון ואוקסמן, 1981). סקרנו למעלה מ-70 שכונות של בנייה ציבורית ברחבי הארץ ומצאנו, כי התופעה שכיחה מאד, עד כדי מחצית ויותר מן המבנים בחלק מן השכונות שנבנו בשנות ה-50 עם בניינים בני 1-2 קומות. במחקר זה זוהה מה שכונה מאוחר יותר השלב הראשון בסאגה הישראלית של עדכון הדיור. בשלב זה, התופעה מתרחשת ומתפשטת במבנים נמוכים של בעלי הכנסות נמוכות עד בינוניות באופן ספונטאני, ללא תכנון מראש, ללא סיוע ציבורי ועם מעט מאד מעורבות של מתכננים מקצועיים. רק חלק מן הבנייה נעשה תוך קבלת הרשאה מן הרשות המקומית, וגם זאת, לא תמיד תוך הלימה בין מה שאושר למה שנבנה. כבר בשלב זה נכללו מאפיינים של עדכון הדיור שיופיעו גם בשלבים הבאים: (א) הרחבות דיור – פעולת העדכון העיקרית הייתה תוספת שטח וחדרים; הגודל הממוצע של דירה מורחבת עלה מ-40 מ"ר ל-85 מ"ר; במקרים לא מעטים הדירה הורחבה פי שלושה ויותר (שם; ר' גם

איור 3); (ב) בנייה בשליטה עצמית - אומנם, רק 20% השתתפו במו ידיהם בשלב כלשהו של הבנייה, הצביעה וכו', אך כמעט בכל המקרים הדיירים שלטו בתכנון (לפחות בבחירת המתכנן והנחייתו), בבחירת המבצעים ובפיקוח על התהליך כולו (שם); (ג) השפעות חיוביות של עדכון הדיור על מוטיבציה לעבודה, על יחסי שכנות ועל שביעות רצון של משפרי הדיור מתוצאות התהליך; רמת שביעות הרצון נמצאה קשורה בשליטה העצמית בתכנון ובביצוע (גבריאלי 1982).

המחקר של כרמון ואוקסמן (1981) חשף את הפוטנציאל הדינמי הגלום בטיפוסים סטנדרטיים של הבנייה הציבורית בישראל וביזמות אישית של דיירים-בעלים. המחקר פורסם בכתב ותוצאותיו גם דווחו בעל-פה בפורומים רבים של מקבלי החלטות והשפיעו על השדה הפרקטי. מנהליו של פרויקט השיקום הצעיר של ראשית שנות השמונים התרשמו מן הדיווחים על השכיחות הרבה של התופעה ועל תועלתיה המגוונות; הם השתמשו בהם כהצדקה לביסוס ולהגדלת התקציבים להרחבת דירות במסגרת פרויקט שיקום השכונות.

תקופה שנייה: עדכון בידי דיירים-בעלים בשכונות מצוקה, בעידודו של פרויקט שיקום השכונות

פרויקט שיקום השכונות היה פרויקט לאומי רחב היקף לשיקום שכונות מצוקה, שפעל באינטנסיביות רבה בכל רחבי הארץ, במיוחד בשנות השמונים למאה העשרים (כרמון 1989). פורמלית, מפעל זה מוסיף להתקיים בשנות האלפיים, אך תקציביו הקטנים מתחלקים בין מאות מקומות, כולל יישובים לא עירוניים, כך שבפועל מדובר כיום בסיוע נקודתי ולא בפרויקט שיקום עירוני כוללני. תקציביו של פרויקט השיקום בשנות פריחתו חולקו כמעט שווה בשווה בין תכניות חברתיות, בעיקר בתחומי חינוך וקהילה, לבין תכניות פיסיות של דיור ותשתיות.

התכנית הפיסית הבולטת במסגרת פרויקט שיקום השכונות הייתה עידוד הרחבה ועדכון של דירות ובניינים (לרמן, בורוכוב ועברון 1985; משרד הבינוי והשיכון 1999). המונח "עידוד" ראוי לתשומת לב מיוחדת: להוציא מיעוט המקרים (בעיקר בדירות שכורות, שבהן בוצעו כ-10% מכלל ההרחבות), הפרויקט לא ביצע הרחבות ועדכונים ממוסדים ביחידות דיור ובניינים. הוא עודד את בעלי הדירות לבצעם, בכך שהציע הלוואות מסובסדות – הלוואות ולא מענקים. בחלק מן השכונות, הפרויקט סיפק עזרה טכנית, בעיקר עזרה לשינוי תכנית מתאר, ולפעמים, העמיד לרשות המעוניינים אדריכל שיעבוד עימם ועובד קהילתי שיסייע בארגון שכנים. בניגוד למדינות אחרות, בארץ רווחת בעלות על דיור גם בשכונות מצוקה²; ההחלטות האם להרחיב ומה לעשות במסגרת ההרחבה והעדכון היו כמעט תמיד בידי הדיירים, שהם חלק מן השוק הפרטי, ולא בידי הפרויקט הציבורי.

² על-פי מדור "שיקום שכונות" באתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון, אחוז בעלי דירותיהם בשכונות המצוקה של ישראל ב-2014 מתקרב ל-70%, בדומה לאחוז באוכלוסייה היהודית בארץ בכללה; ר' <http://www.moch.gov.il>. בשנות ה-80 הראשונות, כאשר נכנס פרויקט השיקום לשכונות הנבחרות, מצאנו ממוצע של כ-50% בעלי דירותיהם בעשר השכונות שחקרנו (כרמון, 1989: 91-93).

איור 4: הרחבת דירות על ידי דיירים-בעלים במסגרת פרויקט שיקום השכונות

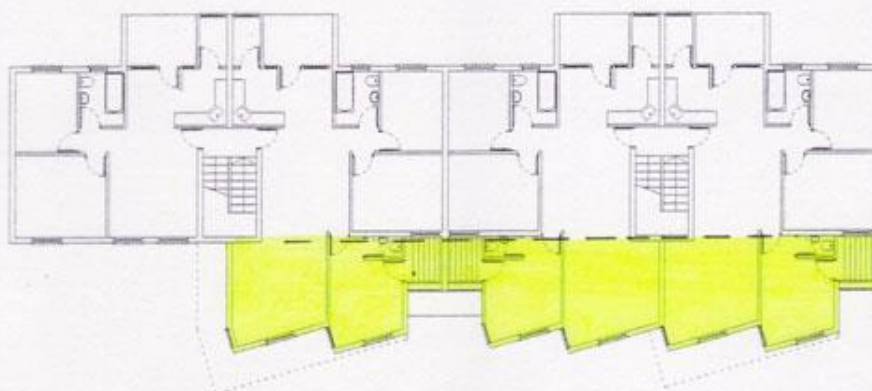
Or-Yehuda (Ha-Hagana St.)

Low-income neighborhood (also with lower-middle-income households)
in the metropolitan area of Tel Aviv

(typical occupations: construction worker, mailman, truck driver, small shopowner)

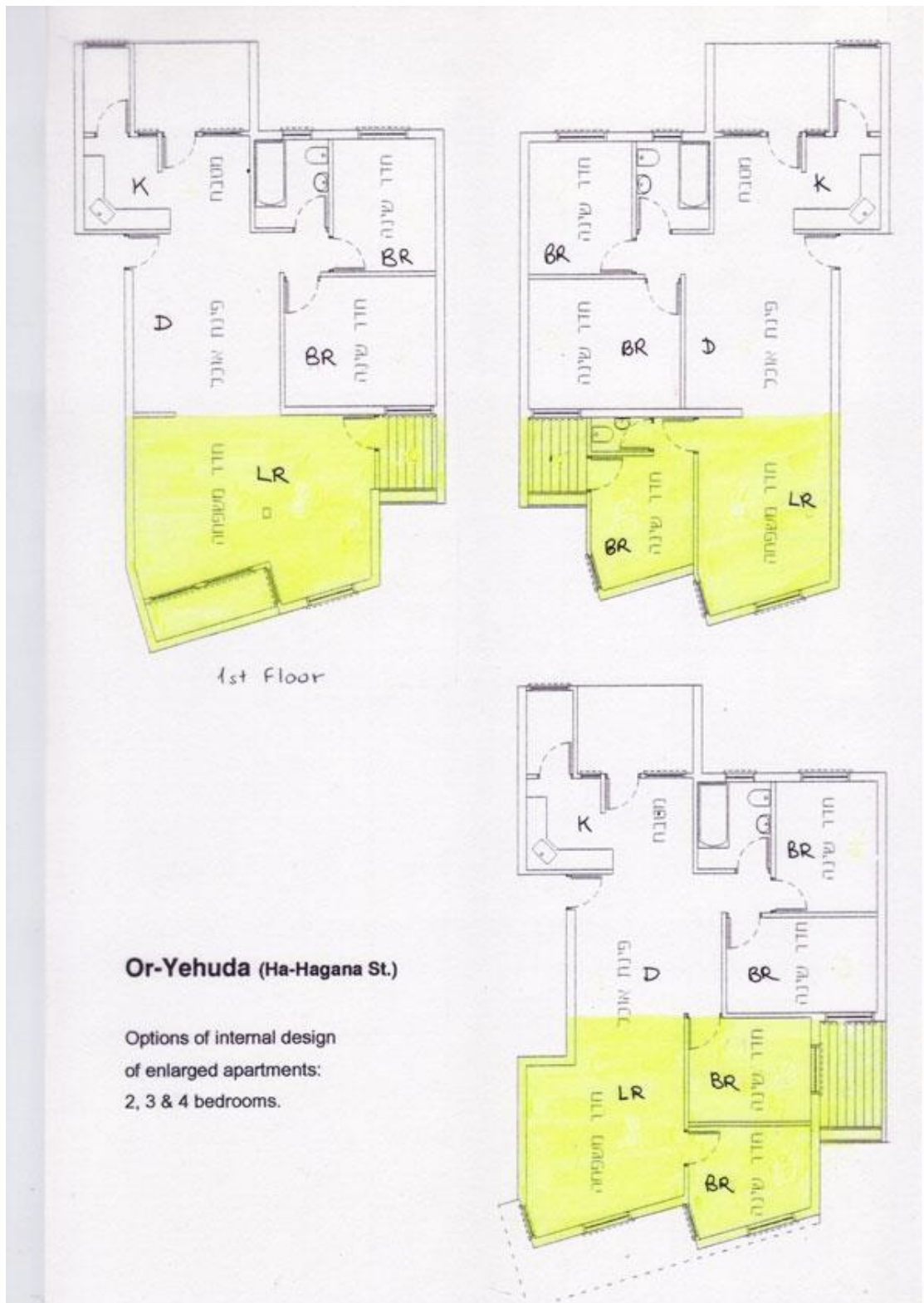


User-controlled updating of typical ex-public housing of the 1960's.
The residents used subsidized loans and technical assistance of Project Renewal.
They took care of their apartments, the building and the plantings. The municipality paved the pathway.



Floor Plan of 4 apartments

1 original - 54 m², 3 enlarged - 87 m² (+60%)



הרחבות אחדות מבחינת מעטפת הבניין ושונות בתוך כל דירה, על-פי צרכי המשפחה

במסגרת פרויקט השיקום הורחבו ועודכנו מאז ראשית שנות השמונים קרוב ל- 40,000 (!) יחידות דיור בשכונות של בעלי הכנסה נמוכה ובינונית-נמוכה, כרבע ממלאי הדיור בשכונות שנבדקו (מידע בעל-פה ממשלה"ש, 2008). בעוד שבעבר בוצעו כל העדכונים בבניינים בני 1-2 קומות, במסגרת פרויקט השיקום טופלו בעיקר דירות בסוג הבניין השכיח ביותר בישראל, הבניין בן 3-4 קומות שנבנה בשיכונים של שנות החמישים עד שבעים למאה העשרים. היו גם לא מעט עדכונים בבתיים גבוהים יותר. הרחבות אופייניות הוסיפו 40-90% לשטח הדירה וכללו שיפוץ של מעטפת הבניין והחצר.

למרות שמדובר במפעלי בנייה לא מבוטלים, הדיירים נהגו בדרך-כלל להמשיך לגור בדירתם לאורך כל תקופת השינוי, או שיצאו ממנה לשבועיים-שלושה בלבד (ויינריב 1986).

מחקרי הערכה ניתחו את התוצאות של הרחבת דירות במסגרת פרויקט שיקום השכונות (גבריאלי 1982; שפירו ולאור 1988; Carmon 1992). לצד השלילה, התגלו בעייתיות אסתטית וליקויי בנייה, במיוחד בחיבור בין חלקים ישנים וחדשים של המבנה. לצד החיוב, נמנו יתרונות חשובים, שביניהם: הגדלת שביעות הרצון של הדיירים מדירתם ונטייתם להישאר לגור בשכונה, תופעת שרשרת של שיפורים בדיור – התופעה התפשטה בגלים שהתקדמו מרחוב אחד לרחוב הסמוך לו, ומשיכה של תושבים חדשים וצעירים לבניינים המתחדשים.

בשל סיבות שלא זה המקום למנות אותן, ההצלחות הרבות של פרויקט שיקום השכונות בכלל ושל עדכון הדיור בפרט אומנם הועילו לתושבים ולילדיהם בשכונות המצוקה, וגם צמצמו את ההבדלים הנראים לעיין בין שכונות הפרויקט לשכונות אחרות, אולם הן לא העלו באופן משמעותי את הסטטוס הירוד של רוב השכונות האלה (כרמון 1988; Carmon and Baron 1994).

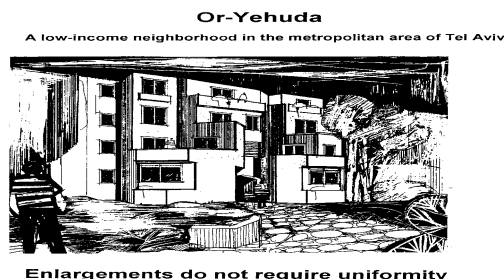
תקופה שלישית: עדכון ספונטני על-ידי דיירים-בעלים בשכונות המעמד הבינוני

השלב הבא בסיפור הישראלי של הרחבת דירות ועדכון בניינים מרובי דירות היה בלתי צפוי. במשך שנים, נדמה היה שהרחבות דיור בבניינים מרובי דירות מבוצעות בשכונות חלשות, ע"י מי שאין להם אפשרות לעבור לדירה טובה יותר במקום טוב יותר. סמוך לסוף שנות השמונים למאה העשרים מצאנו, שהן מבוצעות ע"י בעלי דירות גם בשכונות של המעמד הבינוני (למדון 1988). שוב, כמו בשלב הראשון ובניגוד לשלב השני, התופעה התפשטה באופן ספונטני. לא רק שלא הייתה הכוונה של מתכננים, אלא שההתקדמות נעשתה, לפחות בשלבים הראשונים, על אפם ועל חמתם של מהנדסי ערים, שנטו להתנגד לפגיעות אלה בתכנון המקורי ובמה שנחשב בעיניהם כסדר הטוב.

איש אינו יודע מהו מספר עדכוני הדיור בשכונות של המעמד הבינוני, אם כי ודאי שהוא מגיע לעשרות אלפים. בירושלים לבדה, תוך סיוע ארגוני של מינהלות השכונות, בוצעו אלפים אחדים בעשור של שנות ה-90, בעיקר בשכונות המעטפת תלפיות מזרח, גילה, רמות ונווה יעקב. מחקרנו (במיוחד, למדון 1988; מרץ 2001) מספקים פרטים רבים הן על מה שבוצע והן על מי שביצעו:

- עדכון מתבצע בד"כ בבניינים בני 3-8 קומות (48-6 יחידות דיור), אם כי גם במיעוט של בניינים גבוהים יותר, כולל 13 קומות.
- הכינוי הרווח לעידכון הדיור בארץ הינו הרחבת דירות, למרות שמה שמתבצע בבניינים אינו רק הרחבות. לרוב, בוצע גם שיפוץ חיצוני של הבניין, ולעיתים קרובות נוספה מעלית. אולם השינויים הנפוצים ביותר הינם תוספת של חדר או שניים, הגדלה ושיפוץ של חלל המטבח, תוספת והגדלה של השירותים, ולעיתים רחוקות יותר תוספת מרפסת; כל זאת בעלות של \$500-1000 למ"ר.
- ברוב המקרים, לא חסר שטח להרחבה מסביב לבניין, אך היו גם מקרים של חיבור בניינים לבלוק מתמשך (למשל, ברמת אביב ג').
- הגיל הממוצע של מבצעי העדכון היה 43; בקרב מחציתם נמצאה השכלה אקדמית מלאה ול-80% מהם היו ילדים, שגרו עמם בתקופת העדכון.
- לפי עדותם של המרחיבים, גורם מרכזי שהניע את התהליך היה השאיפה לשיפור תנאי החיים, אך בין הגורמים להרחבה נמנו גם צפיפות דיור, שביעות רצון מן השכונה הנוכחית ורצון להישאר בה; היו גם דיירים שהצביעו על לחץ שכנים ועל תקווה לרווח כלכלי כמניעים חשובים להחלטה על הרחבת הדירה ועדכונה.
- במקרים רבים הרחיבו רק חלק מדיירי הבניין. כאשר כולם או כמעט כולם הסכימו להרחיב, בנו בדרך כלל הרחבות אחידות מבחינת מעטפת הבניין, אך שונות בתכנון הפנימי. אולם היו גם נסיונות אדריכליים מעניינים לבנות הרחבות שאינן אחידות, ובכל זאת משתלבות היטב (ר' איור 5).
- מכשולים בדרך לעדכון הינם הליכי הרישוי ברשות המקומית, ויותר מכך, הצורך להגיע לקונצנזוס מלא בין שכנים בעלי צרכים, העדפות ואפשרויות כלכליות שונות. פרויקטים רבים נפלו בדרך, בשל אי יכולת להגיע להסכמה בין השכנים. בין הפתרונות המאולתרים לדילמה זו בלטה בנייה על עמודים של הרחבות לקומה שנייה ושלישית, בחזית האחורית של בניינים. בכמה בניינים גדולים, התארגנו שכנים ושילמו עבור המעטפת של 1-3 סרבי הרחבה (ר' איור 6).

איור 5: הרחבות מתוכננות לא אחידות



איור 6: הרחבות דיור בבית משותף בשכונת הדר יוסף בתל אביב

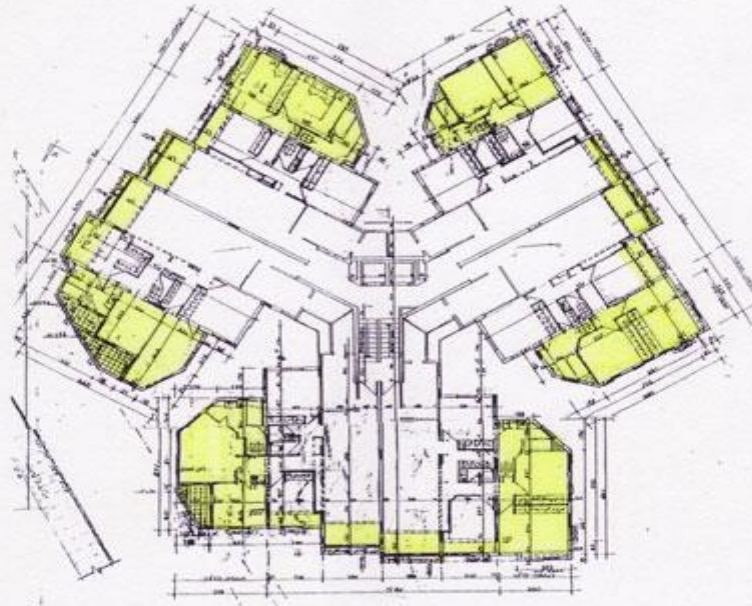
Hadar Yosef

A Lower-middle-class neighborhood in Tel Aviv metropolitan area



Floor plan of 6 apartments: each was enlarged from 60-65 m² to 95-105 m²

Each gained larger LR, 2 additional BR, another BR, and sometimes a balcony



בקומות הראשונה, השלישית והרביעית ניתן לראות מעטפת בנויה וחלולה; שכנים שילמו עבור בניית המעטפת בדירות אלה; בעליהן יצטרכו לשלם לשכניהם אם ירצו להשתמש בחלק המורחב

איור 7 : עדכון הדיור ברמת אביב, רח' יהודה הנשיא

שינוי מרחיק לכת של התכנון הפנימי של הדירות ושל המראה החיצוני של הבניין

Ramat Aviv

A middle-class neighborhood in Tel Aviv

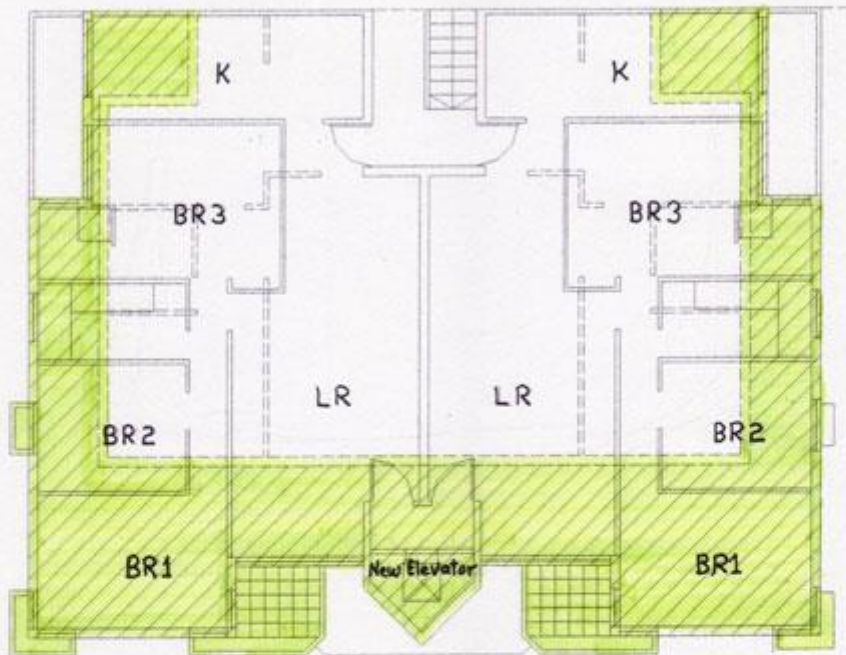
Before



After



Ramat Aviv



Enlargement Plan

Original size: 65 m²

Enlargement: 35 m²

Total: 100 m²

Before: 3 ~~bed~~rooms + 1 bathroom

After : 4 ~~bed~~rooms + 2 bathrooms + **elevator**

תוצאות התהליך בשכונות של המעמד הבינוני היו בד"כ סבירות עד טובות מבחינה אסתטית, כאשר ניכרה שאיפה של המתכננים לגוון את המראה הקופסתי שאפיין את הבניינים (ר' איורים 5 ו-7). עפ"י עדות הדיירים, עליית הערך של הדירות המעודכנות הייתה פי אחת וחצי עד פי שלוש, יחסית להשקעה בעדכון. יותר מ-90% ממי שעדכנו דירתם בשכונות המעמד הבינוני הביעו שביעות רצון רבה מאד מתוצאות התהליך (לעומת 75% בשכונות המצוקה) (מרץ 2001).

רק במקרים מעטים ניצלו דיירים את האפשרות, שהייתה קיימת בתיאוריה במקומות רבים, למכור ליזם זכויות בנייה על גג הבניין שלהם, תמורת מימון של עדכון המבנה (כולל מעלית). בהשוואה לעשרות אלפי דירות שעודכנו ב-30 השנים האחרונות למאה ה-20, רק לבניינים ספורים - כמעט כולם במרכז ת"א (רח' בן יהודה, למשל) - נוספו קומות עם דירות חדשות בעשורים של סוף המאה ה-20.

תקופה רביעית – "עיבוי שכונות" ותמ"א 38 : שותפויות ציבוריות-פרטיות

בסוף שנות התשעים הצטמצם מאד מספר העולים לישראל. כמו בתקופות קודמות (שנות השמונים, למשל), כשמצטמצם תפקידו של משרד הבינוי והשיכון (משהב"ש) בקליטת עלייה, הוא מתפנה ליצור תכניות חדשות לחידוש עירוני. אולם בניגוד לתקופה הקודמת, שבה הושם דגש על מטרות חברתיות לשיקום השכונות, המוטיבציה לתכניות ה"התחדשות העירונית" בשנות התשעים ובמילניום החדש שונות לגמרי: משהב"ש מכוון לקידום מטרות עירוניות-כלכליות, קורא לציפוף הבנייה העירונית ולניצול יעיל יותר של הקרקעות העירוניות³.

הכלי שהוצע תחילה היה "פינוי ובינוי", כלי אגרסיבי שעורר ביקורת קשה ביותר בעולם התכנון בעשרות שנות יישומו בבריטניה (Gibson and Langstaff 1982), בארה"ב (Gans 1967) ובמדינות אחרות. משרד השיכון הישראלי התעלם מן הממצאים שקבעו, כי משך הביצוע השכיח של פרויקטים לפינוי ובינוי אשר יצאו אל הפועל (רבים מאד תוכננו ולא בוצעו) הגיע לעשרים עד חמישים שנה, ושלעיתים קרובות העלויות היו כבדות יותר מן התועלות שהופקו מפרויקטים אלה. יתר על כן, המשרד המליץ על בנייה לגובה בכל האתרים שאישר, תוך התעלמות ממימצי מחקרים המצביעים על אי התאמתם של בניינים גבוהים לשיכונם של משקי בית שאינם מרובי אמצעים (כרמון, 1997; Carmon 1998). במשך כ-15 שנה מאז הכרזת הפרויקט (החלטת ממשלה מיום 13.9.98) ועד 2013, היו כבר יותר מ-150 פרויקטים שעברו את מסלול הייסורים של אישור ממשלתי, אך רק בארבעה פרויקטים הגיעו לאיכלוס חלקי של הבניינים החדשים⁴.

³ מטרה זו נגזרה מן הטעון בדבר אזילת משאב הקרקע בישראל, טענה שהועלתה במלוא חריפותה ע"י אדם מזור (1997), במסגרת "ישראל 2020". זו טענה נכונה, כמובן; משאבי הקרקע במרכזה של ישראל לא יספיקו לאוכלוסייה החזויה בצפיפות נמוכה. אולם אין משמעה שרוב הישראלים אמורים להתגורר במגדלי מגורים. מגדלי מגורים יקרים לבנייה ולתחזוקה, ובניגוד לשיכונים הישנים שבהם התרחשו עדכוני הדירות, המגדלים אינם גמישים ואינם ניתנים להאמה לצרכים המשתנים. יתר על כן, רוב תושבי ישראל אינם מעוניינים לגור במגדלים. הצפיפות הרצויה בישראל הינה דיפרנציאלית, לפי גודל היישוב ומיקומו. עבור הערים הגדולות מומלצת בדרך כלל צפיפות בינונית-גבוהה, שאפשר להשיגה בבנייה מגוונת בגובהה, שנכלל בה מיעוט של מגדלי מגורים.

⁴ על-פי מידע מדובר משהב"ש באוקטובר 2013, כפי שפורסם ב"מפת מתחמי פינוי-בינוי בישראל" בגליון מיוחד על "התחדשות עירונית" של "הארץ" ו"חדשות כנסים – מגזין הכנסים המקיף בישראל" בנובמבר 2013

לנוכח אי מימושם של פרויקטים לפינוי ובינוי, הפעילה הוועדה הבינמשרדית להתחדשות עירונית ביוני 2001 את מסלול העיבוי, שמטרתו הגדלת ניצול הקרקע באמצעות תוספת בנייה באזורים מבונים, ללא צורך בהריסת המבנים הקיימים. תוספות הבנייה הזכות לעידוד הינן דירות נוספות בקומות עמודים, תוספת קומות על ראש הבניין, וגם תוספת אגפים חדשים למבנה הישן. מסלול זה מאפשר תוספת יחידות דיור, בדרך כלל על גג הבניין הישן, אך גם בקומת העמודים ובצד הבניין; מכירת היחידות הנוספות אמורה ליצור הכנסות שיספיקו הן לרווח נאות לקבלן המבצע והן למימון שיפורים משמעותיים בדירות הישנות, ללא עלות לדייריהן: תוספת חדרים ומרפסת, תוספת מעלית, שיפוץ המבנה וחצרו, ולפעמים גם תוספת חנייה ומחסן.

המתכננים חשבו שהם יצרו בתכנית העיבוי הזדמנות רבתי לכל הגורמים המעורבים: העירייה מאפשרת תוספת בנייה לגובה ומרוויחה שיפוץ ברחובותיה ודמי ארנונה (ר' תכנית "לב העיר" בתל-אביב; מזור 2004); דיירי הבניין יכולים למכור ליזם זכויות בנייה על גג, העומד בד"כ ללא שימוש, ותמורת זאת להרוויח שיפוץ של הבניין והחצר, תוספת מעלית, ולעיתים גם תוספת שטח לדירתם, בצורת ממ"ד או בצורה אחרת. היזמים המעורבים אמורים להישאר עם רווח נאה, גם לאחר ההוצאות הכבדות, בזכות מכירת דירות גג בסטנדרטים גבוהים. אולם למרות שכולם אמורים היו להרוויח, ולמרות שהוגשו למשרד הבינוי והשיכון בקשות רבות לאישור תכניות עיבוי, שעשרות מהן אושרו, במשך תריסר השנים הראונות לקיומה בוצע והושלם רק פרויקט עיבוי אחד (רח' חביבה רייק בחיפה).

כבר בשנות ה-90 למאה הקודמת הציעו רוזנפלד ופינקלשטיין (1996) לחבר ליוזמות של עדכון ושדרוג מבני מגורים ותיקים גם חיזוק של הבניין מפני רעידות אדמה ותוספת של ממ"דים להגנה מטילים; פיר מעלית מחוזק מצד אחד של הבניין וממ"ד תקני מצידו השני יכולים לשמש יסודות לבניית קומות נוספות על בניין ישן, גם כזה שיוסודותיו המקוריים אינם יכולים לשאת בתוספות (פינקלשטיין 1997). אולם עשור חלף לפני שהוכרזה ב-2005 היוזמה המבטיחה ביותר בתחום עדכון הדיור - תמ"א 38 (תכנית מתאר ארצית 38). לכאורה, תכנית זו נועדה רק לחיזוק בניינים ישנים מפני רעידות אדמה, אך בפועל, זו תכנית להתחדשות עירונית בצורת עיבוי בניינים ושכונות, שכוללת מרכיב של חיזוק קונסטרוקטיבי של המבנים. תמ"א 38 מעניקה זכויות בנייה לדירות נוספות בבניינים ישנים, בתמורה לחיזוקם בפני רעידות אדמה, ויחד עם זאת, מעודדת תוספות לדירות הישנות בבניין: תוספת חדרי ממ"ד, מרפסות או שטחים אחרים וגם מעליות (איור 8). התכנית חלה על מבנים בני לפחות שתי קומות ושטח בנוי של 400 מ"ר, שנבנו לפני 1980, ואינם בנויים לפני התקן (מס 413) לעמידות בפני רעידות אדמה. בשנת 2011 אושר תיקון 38/2, המאפשר להרוס בניין קיים ישן, שעומד בתנאי התמ"א הרגילה, ולבנות במקומו בניין חדש (היינו: פינוי ובינוי בקנה מידה של בניין יחיד והגבלת זכויות במסגרת תמ"א 38). עוד על אפשרויות הבנייה במסגרת זו ועל החקיקה המשלימה, שנועדה לשפר את התמריצים הכלכליים להוצאתה אל הפועל, אפשר ללמוד מעיון באתר של משרד הפנים (2014).

תמ"א 38 הינה שותפות ציבורית-פרטית מסוג מתקדם; בצד הציבורי נמצאות הן הממשלה והן הרשות המקומית, המעניקות זכויות בנייה, ומן הצד הפרטי ניצבים שני ציבורים, כשותפים לתהליך ולרווחים

ממנו: דיירי הבניין מצד אחד ויזמים/קבלנים פרטיים מצד שני. למרות היתרונות הפוטנציאליים הברורים לכל בעלי העניין, התכנית מתקדמת בעצלתיים אפילו באיזור המרכז, שבו עלויות הקרקע הגבוהות עושות את מימושה לכדאי במיוחד: מאות עסקאות נמצאות בשלב תהליכי כלשהו, אך רק ספורות הגיעו למימוש (נכון ל-2014). להערכת כותבת המאמר, המסתמכת על מימצאי מחקרים, תכונת החמדנות היא גורם עיקרי שמונע יישום נרחב של התכנית: מצד אחד, חמדנות של דיירים, אותם דיירים שמנסים "לסחוט" מן היזם/קבלן כמה שיותר הטבות ודיירים שעסוקים מאד בדאגה לכך שאחד משכניהם לא יקבל הטבה גבוהה במשהו משלהם; מצד שני, חמדנות של יזמים; במחקר שנערך בטכניון (ברוידס 2013) רואינו קבלנים אחדים מאזור המרכז; רווח של 20% מעבר לעלויות הפרויקט לא נחשב בעיניהם כמספיק והם ביקשו להגדילו במידה ניכרת, עד להכפלתו.

איור 8: תמ"א 38 בכרמל, בתהליך (קומת מגורים חדשה ותוספות של מ"ד, מרפסת שמש ומעלית בבניין כבן 30 שנה)



מסקנות מלימוד התופעה של עדכון דיור בישראל⁵

מבדיקה של כל אחת מארבע התקופות שסקרנו לעיל עלו מסקנות ייחודיות:

- מן התקופה הראשונה למדנו, כי הרחבות דיור ועדכון דיור בבניינים נמוכי קומה מתרחשים ללא כל דחיפה וסיוע ציבורי, לא רק בבתים של עתירי הכנסה אלא גם בקרב משקי בית מעוטי הכנסה (אם כי לא מי שהכנסתו נמוכה מאד), בתנאי שהרשויות מגלות מידה של גמישות והבנה כלפי התופעה.

- מתקופת פרויקט השיקום הוצאנו כמה מסקנות חשובות:

האחת - עשרות אלפי משפחות בעלות הכנסות נמוכות עד צנועות, ביישובים מרכזיים וביישובים פריפריאליים, השקיעו בשדרוג דירותיהן סכומים גדולים מאד, שגייסו בעצמן או באמצעות הלוואות (לא מענקים); מה שהניע אותן לא היה צפייה לתשואה על ההשקעה (שהייתה נמוכה, אם בכלל הייתה, ברבות משכונות המצוקה), אלא התשוקה לדירה שתענה היטב לצרכיה של המשפחה, על פי מיטב הבנתה.

השנייה - העדכון כמעט תמיד מועיל לדיירים המבצעים אותו, אך לא תמיד מועיל לשכונה בכללה; כדי שיועיל לשכונה בכללה, יש ליצור ולאכוף כללים של בקרת עיצוב על בניינים העוברים תהליכי עדכון⁶; לתשומת לב: בקרת עיצוב אין משמעה אחידות צורנית (קורן ואלתרמן, 1999).

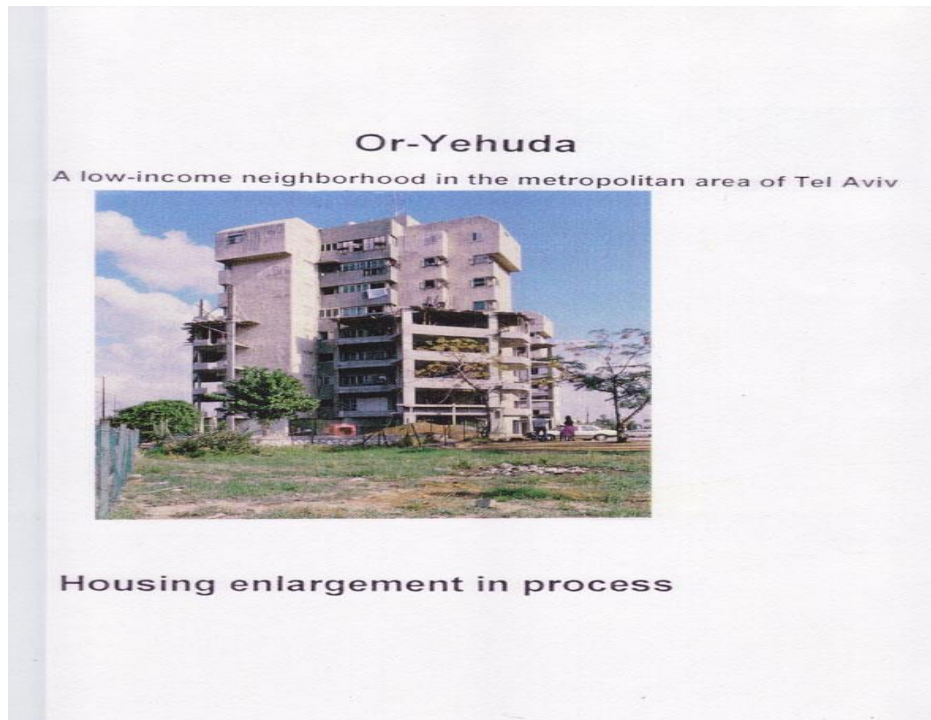
השלישית – אפשר ומקובל לבצע את העדכון, כולל הרחבה ניכרת של הדירה, מבלי שהדיירים ייאלצו לעזוב ביתם בתקופת הבנייה, אלא לימים אחדים של החיבור בין החדש לישן (איור 9).

- מן התקופה השלישית אנו לומדים, כי בשכונות המעמד הבינוני, בעיקר במרכז הארץ, יש לתהליכי העדכון תמורה כלכלית גבוהה במיוחד, משום שעליית ערך הדירה גדולה – לפעמים במידה רבה - מן ההשקעה בעדכונה. אך למרות שרוב האנשים מודעים לכך, בכל זאת התהליך מתקדם בשכונות אלה באיטיות רבה, בעיקר, בשל קשיים בפעולה משותפת של הדיירים בכל בניין, שאינם נוטים "לפרגן" זה לזה (במעמדות הנמוכים, "פרגון" לשכנים שכיח יותר).

⁵ פרק זה, כמו המאמר כולו, ממוקד בהיבטים פרקטיים של הנושא הנדון, אך הכותבת מבקשת להזכיר שאת התהליכים הנדונים אפשר ורצוי לנתח בתוך המסגרת התיאורטית של "הייצור החברתי של המרחב העירוני", (Lefebvre 1991; Gottdiener 2010; Harvey 2000).

⁶ בשנים האחרונות, רווחת בקרב אדריכלים ביקורתיים הטענה, כי תוספות הבנייה הבלתי סדירות והבלתי מורשות, הנפוצות בשכונות של מעוטי אמצעים, ובמיוחד בשיכונים ותיקים, הינן גילויים אותנטיים של שאיפות האוכלוסייה, ולפיכך הם רצויים, כפי שהם (ביטוי לכך אצל מישר 2007). עלי להודות, ששנים לא מעטות תמכתי בטענה זו, עד שמיימצאי עבודות שדה לימדו אותי, שאומנם רצוי לעודד שינויים יזומים ומבוצעים בידי הדיירים, אך רצוי גם למשטר את עיצובם. עידוד לא ממושטר נתמך ע"י מתכננים ואדריכלים "פרוגרסיביים", אך אין הוא הולם את רצונם של רוב תושבי השכונות הנדונות. רבים מהם ביטאו באוזני מורת רוח רבה מן "ההרחבות הפרועות" של שכניהם, הנראות בעיניהם כ"סרטן בגוף השכונה". ר' לעניין זה גם מימצאים מטירת הכרמל אצל דיכטוואלד (2001).

איור 9: הרחבת דירות אינה מחייבת עקירה מהבית בעת הבנייה



- לקח עיקרי מן התקופה הרביעית מתייחס לאי ההצלחה הנמשכת כבר 15 שנה לבצע את התכנית הממשלתית להתחדשות עירונית. מאות מתחמים אושרו לביצוע (אם נצרף את האישורים לפינוי ובינוי, לתכניות העיבוי ולתמ"א 38), אך מספר הפרויקטים שיצאו אל הפועל זעיר (נכון ל-2013). ככל הנראה, המסקנה הסבירה היא שלא דרושות תכניות ממשלתיות מן הסוג הקיים. על מה שכן דרוש נדון בפרק הבא.

מסקנה כוללת מן הניסיון הישראלי הינה שכאשר דיירים מזהים אפשרות לשפר ולעדכן את דירתם, בהתאמה לצרכיהם וטעמיהם, הם מוכנים להשקיע בתהליך מאמץ וכסף רב. נכונות זו קשורה קשר הדוק במידת השליטה של הדיירים בתהליך, בניגוד לשליטה של הממסד או של יזם בנייה. עוד למדנו, שעדכון דירות ובניינים הינו תהליך אפשרי בנסיבות רבות ומגוונות: אפשרי בבניינים נמוכים (קומה-שתיים), בינוניים (3-6 קומות, הרווחים ביותר בישראל) וגם גבוהים למדי (7-13 קומות); אפשרי בקרב מעוטי הכנסה (לא העניים ביותר) ושכיח גם בשכונות המעמד הבינוני.

לא רק שהתהליך אפשרי, אלא שמחקרינו חשפו את התועלות הרבות הטמונות בו; הוא משרת מטרות חברתיות, הן אישיות והן ציבוריות, ובנוסף לכך, מטרות עירוניות ומטרות כלכליות-סביבתיות. התועלותיה המגוונות מפורטות בלוח מס' 1.

לוח מס'1: תועלות של עדכון הדיור

תועלות למשקי הבית המבצעים את התהליך

- שיפור תנאי הדיור, התואם את העדפותיהם ויכולותיהם הכספיות של הדיירים – מכיוון שמדובר בתהליך, אשר ברוב המקרים הינו פרי יזמה של הדיירים ומתבצע בניהולם, הם מתאימים אותו להעדפותיהם וחלומותיהם וגם לאפשרויותיהם הכספיות. מחקרים רבים מלמדים, שאנשים אוהבים ומטפחים בית שעוצב על ידם (או בהשתתפות פעילה ונמשכת שלהם) יותר מאשר בית שעוצב עבורם, ללא השתתפותם (ביניהם: גבריאלי 1982).
- כדאיות כלכלית – בדרך כלל, עליית ערכו של הבית עקב העדכון גדולה במידה ניכרת מן ההשקעה הכספית של הדיירים בתהליך, וזאת בעיקר במקומות שבהם גבוה ערך הקרקע שהדייר אינו משלם עליה גם כשהוא מרחיב את השימוש בה.
- העלאת שביעות הרצון מן הדירה והקשר אל המקום – מחקרים מורים, כי רוב מכריע מן המרחיבים והמשפרים את דירותיהם שבעי רצון מן התוצאה. בדרך כלל, הם מבטאים גם קשר חזק יותר לשכונתם. זו תרומה לייצוב שכונות מגורים, שהיא מטרה אורבאנית ראוייה.
- אפשרות למוביליות חברתית ללא מוביליות גיאוגרפית – איכות הדיור היא סמל סטטוס חשוב. עדכון הדיור מאפשר לבטא שיפור בסטטוס החברתי-כלכלי, מבלי שהמשפחה תיאלץ להחליף דירה.
- הזדמנות לתוספות בלתי שגרתיות לדירה, שיגדילו ההנאה ממנה ויעלו את ערכה – הרחבת דירה ושיפוץ בניין יוצרים הזדמנות לתוספות של מעליות, של בידוד תרמי לבניין, של מתקנים לחיסכון במים ולמיחזור מים וכיו"ב. הדיירים מוסיפים פריטים מעין אלה, כאשר הם רואים אותם כתורמים תרומה חשובה להנאתם מן הבית, ובה בעת הם גם מגדילים את ערך רכושם, במיוחד כשמדובר בתוספות אופנתיות, "ירוקות" ואחרות.

תועלות לשכונה ולעיר

- שיפור חזות השכונה והעיר, עקב פעולות החידוש – זו התועלת המיידית והבולטת לעיין ביותר, אך רק בתנאי שהתהליך כפוף לבקרת עיצוב. לא מדובר באכיפה של אחידות. להיפך, הרחבות דיור יוצרות הזדמנות לרכך את ריבועיות היתר של מבני דיור ישראלים. יצירתיות אדריכלית אמורה לאפשר שונות ואסתטיקה גם יחד, ללא עלייה ניכרת בעלות התהליך.
- מניעת הידרדרות של שכונות ותיקות – יציאתה של אוכלוסיה "חזקה" משכונת מגורים גורמת להידרדרות חברתית, הגוררת הידרדרות פיזית וכלכלית. אוכלוסיות שמצבן הכלכלי משתפר, וכמותן משפחות צעירות המחפשות מקום הולם לגידול ילדים, נוטות לעזוב שכונות ותיקות (ובודאי נמנעות מלהיכנס אליהן), אם הדיור וסביבתו אינם עוברים תהליכים רצופים של עדכון והשבחה, ההולמים את הצרכים והטעמים של משקי בית אלה.
- משיכת אוכלוסיות צעירות ומוביליות לשכונות הוותיקות – משפחות צעירות בישראל נמשכות למקומות שבהם ניתנת להן אפשרות לעצב את דירותיהן בהתאמה לצורכיהן ואפשרויותיהן, במחיר נוח, וזה בדיוק מה שתהליכים של הרחבת דירות ועדכון אמורים לאפשר.
- שיפור סטטוס השכונות והקטנת פערים בין שכונות העיר - כאשר התהליך הנדון מתקיים במספר גדול של בניינים ודירות בעת ובעונה אחת, הוא יוצר השפעות חיצוניות, המעלות את סטטוס השכונה. הסטטוס המשופר מושך אליה תושבים חדשים שמעמדם החברתי-כלכלי שלהם גבוה מזה של הוותיקים, ובכך נוצרת תרומה נוספת לעליית סטטוס השכונה.
- שימורו של "דיור בהישג יד" – קיומו של דיור זול בעיר חיוני לתפקוד קבוצות בעלות הכנסה בינונית ומטה שהעיר זקוקה להן. דיור לרכישה ולהשכרה במחיר זול, יחסית, נמצא כמעט תמיד בשכונות ישנות, כי הסטנדרטים של דיור חדש הופכים אותו ליקר מאד ללא סבסוד ציבורי כבד; עדכון דירות ובניינים משמר שכונות ישנות, שיש בן דב"י – דיור בהישג יד.
- הארכת משך השימוש ומספר המשתמשים בתשתיות עירוניות קיימות – הרשות חוסכת את הצורך לבנות תשתיות פיזיות וחברתיות חדשות בשולי העיר, מבית-ספר ועד כביש וכל מה שביניהן, כאשר מתעצם ומתארך השימוש בתשתיות קיימות בשכונות ישנות, העוברות תהליכי התחדשות.
- כדאיות פיננסית לרשות המקומית – עיקר ההוצאות נופלות על בעלי הנכס, בעוד שהרשות מרוויחה נכסים משופרים בתחומה, שימוש מרובה בתשתיות קיימות (כנ"ל), וגם אפשרות לגבות יותר ארנונה.

תועלות למדינה

- שיפור נכסי הדיור של המדינה – מבני המגורים נספרים כחלק מן הנכסים הקבועים של המדינה; כשמבצעים משתפר, נוצרת תועלת למדינה.
- תועלות סביבתיות – שימור שטחים פתוחים לדורות הבאים, באמצעות תוספות לשטחים המבונים והארכת השימוש המועיל בהם, ומתן הזדמנויות להכללת אמצעים "ירוקים" לשימור אנרגיה ומים בבניינה ותיקה ולא רק בחדשה.

בצד התועלות הרבות, המחקרים מלמדים גם שקיימים חסרונות פוטנציאליים ליישום נרחב של תכניות לעדכון מלאי הדיור, שהמתכננים אמורים להיות מודעים להם ולהשתדל להקטינם, ביניהם:

- יישום רחב עלול לחסל את מלאי הדיור הזול בעיר – אמנם, דיור מעודכן זול ברוב המקרים מדיור חדש, ולכן ייחשב בדרך-כלל כדב"י – דיור בהישג יד, אך כמובן שהוא יקר יותר מדיור ישן שאינו מעודכן. בכל עיר צריכות להיות גם יחידות דיור זולות, ואפילו זולות מאד (או מסובסדות מאד), לטובת תושבים שאינם עובדים או שעובדים בשכר שאינו מאפשר תשלום בעד דירה במצב משופר.

- פגיעה בשטחים פתוחים בין הבניינים – ברוב השיכונים הוותיקים במדינת ישראל, השטח הפתוח בין המבנים גדול כל כך שגם תוספות משמעותיות לבניינים ישאירו די רווח ביניהם. אולם בבנייה עירונית חדשה יותר, הרווחים קטנים והרחבות דיור יקטינו אותם עוד יותר, ובמקרים ספציפיים, גם יחסלו את הרווח. בכל מקרה לגופו, נדרש שיקול דעת: האם רווחת הדיור הפנימית חשובה יותר/פחות מרווח בין הבניינים? באחד הרחובות ברמת אביב ג', למשל, הוחלט לוותר על הרווחים ולאפשר בלוק מגורים רצוף מכביש עד כביש, כמקובל בערים רבות בארה"ב (למדון 1988).

- פגיעה באסתטיקה העירונית – תוספות דיור פרועות יוצרות "רעש ויזואלי" ושכרן עלול לצאת בהפסדן. אסתטיקה סביבתית חשובה לכל הדיירים, גם לתושבים בשכונות מצוקה (ר' הערה 6 לעיל). לפיכך, מומלצת בקרת עיצוב בבניינים העוברים תהליכי עדכון. כפי שנאמר כבר, הכוונה אינה לשינויים אחידים בכל הדירות שבבניין, אלא לשמירה על הרמוניה של נפחים וצורות (עוד בעניין בקרת העיצוב אצל קורן ואלתרמן, 1999).

- בעיות בחיבור בין ישן לחדש – דרוש ואפשר להביא בחשבון מראש בעיות מסוג זה ולתכנן את פתרון (פינקלשטיין 1997).

- האסטרטגיה הנדונה כאן, המחייבת משאבים עצמיים (יוזמה ולעיתים קרובות גם כסף), אינה מתאימה לעניים ביותר – למרות שעשרות אלפי הרחבות דיור בוצעו בשכונות מצוקה בישראל, ידוע לנו שמבצעייהם לא היו מבין העניים ביותר. כדי שגם לעניים ביותר יהיה דיור תקין, דרושות אסטרטגיות אחרות.

מסקנה כוללת מלימוד ההיסטוריה של עדכון הדיור בישראל היא שמדובר בתהליך חיובי, הדורש השקעה ציבורית מעטה, יחסית לתועלותיו. מאות ראינות עם מי שהרחיבו/עדכנו את דירתם מורים על שביעות רצון גבוהה בדרך-כלל, הן מן השיפור באיכות החיים בבית והן מן העלייה בערכו הכספי. רשויות מקומיות רבות שהסתייגו מן התופעה בסוף המאה הקודמת, מנסות לעודדה בראשית המאה הנוכחית, לאחר שהכירו ביתרונותיה והחלו לראות בה כלי מרכזי להתחדשות עירונית. קיומה של תמ"א 38 בישראל פותח הזדמנויות חדשות שיש להן פוטנציאל גבוה לתועלות לכל המעורבים בן. על מנת לסייע בקידומו של עדכון הדיור, נציג להלן את האסטרטגיה האורגנית לחידוש מגורים עירוניים.

האסטרטגיה האורגנית לחידוש מגורים עירוניים

על בסיס הניסיון הישראלי, בתוספת מה שנלמד מן הספרות הרלבנטית הבינלאומית, נבנתה האסטרטגיה האורגנית לחידוש מגורים עירוניים⁷. מדוע היא נקראת אורגנית? כי בדומה לצמיחה אורגנית של פירמות, שמשמעה צמיחה המתבססת על מקורות ופעולות בתוך הפירמה (בניגוד לצמיחת פירמות עקב עסקאות מיזוג ורכישה), כך התחדשות אורגנית של מגורים צומחת בעיקרה מלמטה, מתוך יוזמות של הדיירים, ומסתמכת – לפחות חלקית – על משאבי התושבים, משאבים של יוזמה, של התנהלות מושכלת וגם של מומן. בעולם העסקי, צמיחה אורגנית איטית יותר בדרך כלל מצמיחה עקב מיזוג ורכישה, אך לטווח הארוך היא נחשבת כמועילה יותר, הן למועסקים בפירמה והן לבעלי המניות. בדומה לכך, חידוש מגורים עירוניים באמצעות האסטרטגיה האורגנית יהיה בדרך כלל איטי, אך הוא מתאים למדינות ולערים דמוקרטיות, מעמיס פחות על התשתיות העירוניות, ובטווח הארוך מועיל יותר לתושבים ולעירם.

ברוב המקרים שבמציאות מדובר בתהליך היברידי: בעולם העסקי פירוש הדבר הוא שהצמיחה מורכבת הן מזו האורגנית והן מרכישות ומיזוגים; במקרים המציאותיים של חידוש מגורים ההיברידיות מתבטאת בכך שאומנם יש תפקיד מרכזי לדיירים אך משתתפים גם שחקנים אחרים, מן הסקטור הציבורי ומן הסקטור העסקי.

האסטרטגיה האורגנית מקבלת את השראתה מגישתו של הברקן לתכנון ולשינוי בנייני מגורים ואזורי מגורים (Habracken 1983; 1998). הברקן תומך במכסימום הזדמנויות לפרט לשלוט בסביבה הבנויה שהוא חי בה, ויחד עם זאת טוען ששתי סמכויות חייבות לתפקד במקביל בתהליכי בנייה ושינוי של מגורים: סמכותו של הפרט וסמכותה של הקהילה. אם לא משתפים את הפרט בפיתוח וחידוש המגורים, התוצאה תהא אחידות ונוקשות; אם רק הפרט יהיה בעל סמכות, התוצאה תהיה כאוס וקונפליקט. האסטרטגיה האורגנית לחידוש מגורים גורסת שחינוי שהדיירים יהיו מקבלי החלטות עיקריים, אך דרושה בקרה של הרשות הציבורית, ולעיתים דרושה גם השתתפות של הסקטור הפרטי בצורת יזמים וקבלני בנייה.

פרויקטים לחידוש מגורים בעבר היו בדרך כלל חלק מתכניות שהתייחסו אל אזור עירוני גדול למדי (Area-based programs, כמו הפרויקט לשיקום שכונות המצוקה בישראל), תכניות שהיוזמה להן וניהולן היו רק או בעיקר בידי הרשות הציבורית, לעיתים קרובות הממשלה המרכזית של המדינה. בעשורים האחרונים – בעולם הגדול החל משנות השמונים למאה שעברה ובישראל משנות התשעים, עשורים של משטרים נאו-ליברליים במדינות בעלות הכלכלות המתקדמות - רוב הפרויקטים לחידוש מגורים עירוניים מסווגים כשותפויות ציבוריות-פרטיות והם עוסקים במגרש של בניין יחיד או מתחם מצומצם של בנייני מגורים. גם האסטרטגיה האורגנית ממוקדת במגרש בנוי יחיד או מקבץ קטן של

⁷ האסטרטגיה האורגנית הינה גרסה מתקדמת של אסטרטגית הפניקס שפיתחתי בעבר; ר' Carmon 2002b.

בניינים וגם היא מתנהלת כשותפות ציבורית-פרטית, אבל מסוג מיוחד. בדרך כלל הכינוי שותפות ציבורית-פרטית ניתן לשותפויות שבהן הרשות הציבורית יוזמת ו/או מאפשרת, אך מתפקדת בעיקר כרגולטור, בעוד ששותפיה הם גופים גדולים של הסקטור הפרטי – יזמים ובנקים – אשר מנהלים ומממנים פרויקטים. בניגוד לכך, באסטרטגיה האורגנית שותפי הרשות הציבורית המאפשרת הינם קודם כל תושבים בעלי דירות בפרויקט, אשר גם הם כמובן חלק מן השוק הפרטי; בעלי הדירות – לעיתים קרובות דיירים-בעלים – נוטלים חלקים חשובים מן הייזום ומתהליכי קבלת ההחלטות והפיקוח, הכרוכים בתכנון ובביצוע הפרויקט. רק בחלק מן המקרים יזמים ובנקים שותפים לתהליך העדכון וההתחדשות.

להלן נציג את עקרונות הפעולה והאמצעים למימוש האסטרטגיה האורגנית לחידוש מגורים עירוניים.

עקרונות פעולה

שישה עקרונות פעולה לאסטרטגיה האורגנית לחידוש מגורים:

(1) עדכון דירות ובניינים קיימים ולא בנייה חדשה (בדרך כלל) – המגורים מהווים כ-80% מן השטח העירוני הבנוי (שטח רצפות) במדינות מפותחות; האסטרטגיית האורגנית מתמקדת בדירור ותיק ובשינויים בו, שינויים המקרבים אותו לסטנדרטים המקובלים כיום בבנייה חדשה, מבחינת גודל הדירה והתכנון הפנימי שלה, וגם מבחינת הבניין כולו והפונקציות שהוא מציע לדייריו.

(2) שליטה של בעלי הדירות (לעיתים קרובות דיירים-בעלים) בתהליך – במדינות מפותחות לא מדובר בבנייה עצמית אלא במה שנקרא user-controlled housing (Carmon 2002a), היינו: בעלי הדירות הינם מקבלי החלטות עיקריים, אם כי לא בלעדיים. בדרך כלל הם שמחליטים שרצונם ליזום ולקדם את חידוש הדירות והבניין, הם שבחרים את סוג השידורג, האם רק עדכון דירותיהם או גם תוספת דירות לבניין, בוחרים את הקבלן המבצע, לפעמים בוחרים גם את בעלי המלאכה, והם מפקחים או לפחות משתתפים בפיקוח על התקדמות העבודה ואיכותה. אשר למימון התהליך, כשמדובר בעדכון דירות קיימות בלבד, המימון כולו נופל על כתפיהם של בעלי הדירות-דיירים, בעוד שבמקרים של תוספת דירות לבניין, רוב המימון יהיה בדרך כלל של היזם-קבלן שהם בחרו, אשר יממן תוספות עבורם ויפיק את רווחיו ממכירת הדירות החדשות שמתווספות למבנה הוותיק. מחקרים מלמדים, כי ככל שתהיה לדיירים-בעלים התחושה שהתהליך מאפשר להם להתאים את תנאי המגורים בבניין המתחדש לצרכיהם, לשאיפותיהם ולהעדפותיהם, ככל שתתחזק תחושתם שהם משתתפים בבניית בית חלומותיהם, כך גדלים הסיכויים שיצטרפו לתהליך ויאפשרו את קיומו למרות אי הנוחות הרבה הכרוכה בו, וגם שישקיעו בו מכספם ושיהיו מרוצים ממנו לאורך זמן.

(3) מעורבות של הרשות המקומית – כל התכניות היזומות לחידוש מגורים בישראל נוהלו על-ידי הממשלה המרכזית, על-ידי משרד הבינוי והשיכון, עם מידות משתנות ובדרך כלל מינימליות של

השתתפות הרשות המקומית. האסטרטגיה האורגנית גורסת שאכן חיונית מעורבות של רשות ציבורית; מילותיו של ג'ון הברקן שלפיהן אם לא משתפים את הפרט בפיתוח וחיידוש המגורים התוצאה תהא אחידות ונוקשות, אך אם רק הפרט יהיה בעל סמכות, התוצאה תהיה כאוס וקונפליקט, הולמות היטב מימצאים ממחקרים בארץ (ר' שוב הערה 6 לעיל). אולם לשיטתנו, הרשות המתאימה לעידוד ובקרה של התהליך האורגני הינה בדרך כלל הרשות המקומית, האמורה לבצע את תפקידיה כשהיא קשובה לצרכים של תושבי המקום, גמישה כדי לאפשר התאמה לתנאים ומגבלות מקומיות, ושקופה כדי למנוע סטייה מנוהלים תקינים. פירוט נוסף של המלצות לרשות המקומית יופיע להלן.

(4) יצירתיות אדריכלית – הצלחת האסטרטגיה האורגנית תלויה גם בכך שאדריכלים ישובו לראות בתכנון מגורים אתגר מקצועי מלהיב, כפי שהיה בראשית המאה העשרים, כאשר האדריכלים המודרניים הקדישו הרבה מן היצירתיות שלהם לתכנון דיור. יצירתיות דרושה הן בתכנון הפנים (במיוחד בדירות עם מעט כיווני אוויר) והן בתכנון מעטפות הבניינים המעודכנים, כשהכוונה היא להתאים לצרכים ולהעדפות של דיירים שונים, תוך יצירת הרמונייה ויזואלית, שאינה מחייבת אחידות צורנית.

(5) ידידותיות לסביבה - עצם הטיפול בסביבת מגורים ותיקה, כתחליף להריסתה ובנייה חדשה במקומה, יוצר שפע תועלות סביבתיות. כפי שמלמד הניתוח הקפדני שערכה החוקרת הבריטית אן פאואר (Power 2008), מדובר בהפחתה ניכרת של בזבז חומרים ופליטת מזהמים, הפחתת עלויות נסיעה ושינוע, הפחתה בכמויות הפסולת להטמנה וטיפול אחר, הפחתת רעש והפרעה לשכנים העירוניים. מעבר לכך, האסטרטגיה האורגנית יוצרת הזדמנות ומעודדת לממש את שידרוגם של הבניינים והדירות תוך שימוש בחומרי בנייה "ירוקים", טיפול אנרגטי בבניין ובפתחיו (ר' המלצות של שביב וקפלוטו 1992) ושילוב שיטות לחיסכון במים (ר' המלצות אצל כץ, בורמיל וקרמון 2001; בארי, כרמון ושמיר 2005). אומנם, בארץ עדיין נדירים המקרים שבהם אלמנטים ירוקים הוכנסו לבניינים ששודרגו (דרורי, בתהליך), אך הספרות הבינלאומית מלמדת שזו מגמה רווחת ומתפשטת במדינות מפותחות. בגרמניה מבוצעת תכנית שאפתנית, המתכוונת לעדכן עד שנת 2020 כ-30 מיליון יחידות דיור שנבנו לפני 1984, תוך הפחתה ניכרת (עד 80%) של צריכת האנרגיה בהן (Power 2008). פרויקט Sustainable refurbishment Europe – SUREURO. שם לו למטרה לסייע לעדכון הדיור של 170 מיליון בני אדם באירופה, שמתגוררים בשיכונים שנבנו לאחר מלחמת העולם השנייה, עדכון שכולל לפעמים תוספות לשטחי הדירות ומתייחס תמיד ליעול הטיפול בצריכת אנרגיה ומים ובסילוק פסולת (www.sureuro.com).

(6) יצירת "השפעות חיצוניות" חיוביות – "השפעות חיצוניות" מוגדרות בכלכלה כתועלות או עלויות של פעילות כלכלית, המוטלות על אנשים או פירמות שאינם מעורבים ישירות בפעילות הספציפית. במקרה שלנו, עיקרון מוביל הוא השאיפה ליצור השפעות חיצוניות חיוביות, באמצעות עדכון של מספר גדול של מבנים באותו מתחם/ שכונה, כך שסך כל התועלות יהיה גדול מאלה שנובעות

מסיכום ההשקעות הבודדות בכל מבנה. הכוונה היא ליצור במקום מסה קריטית של שיפורים, שתהינה לה שתי השפעות חשובות: האחת - השראה ודחף להשקעות נוספות באותו מקום, והשנייה – עלייה הדרגתית בסטטוס החברתי-כלכלי של המקום המתחדש.

המלצות לרשות המקומית

בבניינים בני קומה אחת או שתיים, בני אחת עד ארבע דירות, יתרחש לעיתים קרובות תהליך עצמוני (ספונטני) של עדכון דירות ובניינים, וזאת באזורי מגורים של מעמד נמוך, בינוני וגבוה. שכנים, במיוחד בני המעמד הבינוני והגבוה (יותר מאשר במעמד הנמוך) נוטים להתנגד לכל שינוי במגרש שלהם או בסמוכים לו, אך לרשות המקומית מומלץ לאשר שיפורים שמבקשים לבצע דיירים, כדרך לתמרץ התחדשות הדרגתית מתמדת של אזורי מגורים. זאת, כמובן, במסגרת סבירה של תכנית בניין עיר, אשר תוך התחשבות ב"כושר הנשיאה" של כל איזור עירוני (Oh et al. 2005), מתירה גמישות ושינויים במשך הזמן.

שאלה חשובה במדיניות ציבורית הינה: איך אפשר לגרום להתחדשות הדרגתית מתמדת של אזורי מגורים להתרחש גם באזורים של בניינים מרובי דיירים, ולהתרחש באופן רחב דיו ומהיר דיו, כך שתימנע הידרדרות שכונות ויתרחשו תהליכים חיוביים של התחדשות עירונית? למטרה זו מכוונת האסטרטגייה האורגנית להתחדשות מגורים, אשר ממליצה לרשות מקומיות לנקוט בשורה של צעדים יזומים, על מנת לעודד תהליכים של עדכון מלאי הדיור. רשות שבחרה באסטרטגיה זו מומלץ שתפעיל חמש קבוצות של אמצעים. הפעלה סימולטנית שלהם, כשהם תומכים זה בזה, נועדה להבטיח קידום בקצב מוגבר⁸.

• אמצעים תכנוניים – האמצעי החיוני הראשון הינו הכנת תב"עות (תכניות בניין עיר) חדשות לאזורי מגורים ותיקים שתכלולנה תוספת של זכויות בנייה. עיריות שמעוניינות למשוך לתהליך גם משקיעים, ולא רק דיירים, חייבות לכלול בתב"עות הרלבנטיות תוספות שתתאמנה לא רק להרחבת דירות קיימות אלא גם להוספת דירות לבניינים קיימים, בדרך-כלל על הגג, ולפעמים בצד הבניין. כאמור, תוספות אלה תינתנה תוך התחשבות ב"כושר הנשיאה" לא של כל מגרש בפני עצמו אלא של האזור כולו, מבחינת שירותים חברתיים (כמו בתי ספר) וציבוריים (ובראשם תחבורה), כשגבולות האיזור הרלבנטי צריכים להתיישב לא עם קווים ביורוקרטיים (של שכונות ואזורים סטטיסטיים) אלא עם הגיון של מרחקי הליכה בעיר. לא בכל שכונה ולא בכל יישוב אפשר יהיה ליצור תנאים מספיק מושכים ליזמים פרטיים. יש לזכור, שהניסיון הישראלי שנסקר לעיל מלמד, כי תוספת דירות לבניין ומשיכת יזמים פרטיים הינן תנאים רצויים, אך בוודאי לא

⁸ פיתוח זה של אמצעים למימוש עדכון הדיור נעשה במסגרת עבודת ייעוץ לתכנית האסטרטגית של תל אביב-יפו. המחברת מודה לעיריית תל אביב-יפו (2005) ולמחלקה לתכנון ארוך טווח בראשות תמי גבריאל על הרשות לפרסם קטע זה.

הכרחיים, לקיומו של תהליך לעדכון הדיור והתאמתו לסטנדרטים עכשוויים. בבניינים רבים דיירים מעוניינים לשפץ את הבניין וחצרו ולהוסיף רק מעלית או מעלית וממ"ד, והם מוכנים לשלם את ההוצאות ולהימנע מלאפשר תוספת דירות ודיירים לבניין המחודש.

- **אמצעים אדמיניסטרטיביים** – מומלץ לקיים נתיב פתוח, שקוף ומהיר, להוצאת היתרי בנייה, במקום דרך הייסורים הארוכה המקובלת ברשויות מקומיות רבות, המרתיעה בעלי דירות המעוניינים לעדכן את דירותיהם ואת היזמים שהיו עשויים להירתם לתהליך. דרוש יידוע נמרץ של תושבי העיר ושל יזמים, במיוחד תושבים באזורים שעבורם הוכנו תב"עות חדשות, בדבר זכויות הבנייה שלהם והאפשרויות המגוונות לעדכון דירותיהם ובנייניהם. דרושים תיקונים ותוספות של תקנות עירוניות בייחס לשיפוץ בניינים ואכיפה שלהן, תיקונים המשולבים במתן פתרונות למעוטי יכולת. מומלץ מאד שהעירייה תכין ותקיים, אפשר בעזרת ארגוני אדריכלים, השתלמויות לדיירים וליזמים בנושאי עדכון דירות, שבהן יוצגו לפרטיהם המסלול הפתוח ואמצעים אדמיניסטרטיביים אחרים. מומלץ להפעיל בתוך מתחמים המיועדים לעידוד נמרץ של עדכון הדיור משרדים מקומיים ל"עזרה טכנית", בנושאי ארגון, חוק ועיצוב אדריכלי; את המקום למשרדים כאלה צריכה לספק העירייה, בעוד שהפעלתם ייתכן שתבוצע בעזרת יזמים המעוניינים באזור או ארגונים וולונטריים מקומיים, כולל ארגוני סטודנטים, סטודנטים לתכנון, לאדריכלות ולעבודה קהילתית.

- **אמצעים פיננסיים** - עבור קידום התהליך באזורים שבהם ערך הקרקע אינו גבוה, מומלץ לעירייה לשקול הסכמים עם הבנקים בעיר, במיוחד בנקים המעוניינים להעניק לעצמם מוניטין של משרתי קהילה; הסכמים אלה יבטיחו לבעלי דירות וליזמים של תהליכי עדכון הדיור הלוואות בתנאים מיוחדים, אולי עם ערבות מטעם העירייה. תמריצים נוספים, היכולים לזרז את התהליך, הינם הנחה או ביטול של היטלי פיתוח למיניהם ומיסי ארנונה. הנחות כאלה תינתנה באזורים ספציפיים, שבהם חשוב במיוחד לקדם את התהליך, בתנאים מוגדרים ולזמן מוגבל; לאחר עבור הזמן הקצוב, תוענקנה הנחות באזור אחר. בנוסף לכל אלה יצויין, שתושבים "זכאים" (עולים, מי שמצבם הכלכלי קשה ועוד) זכאים לקבל הלוואות נוחות לשיפור הדיור בעזרת משרד הבינוי והשיכון; יידוע תושבים בדבר מקור פיננסי זה יכול לתמרץ את עדכון הדיור, בעיקר בשכונות של מעוטי הכנסות.

- **אמצעים ארגוניים-קהילתיים** – כדי לסייע להתגבר על המכשלה העיקרית בתהליכי עדכון של דירות ובניינים, השגת שיתוף פעולה מרצון בין בעלי הזכויות בבניין, יש לצרף עובד קהילתי/מגשר לכל מקבץ דירות העומד בפני עדכון. המגשר ישתמש בטכניקות של זיהוי אינטרסים משותפים ושל גישור בין בני אדם הנתונים בקונפליקט. הכשרת העובדים המיוחדים לתפקיד הנדון תאורגן ע"י העירייה, בעוד שהעסקתם אמורה להיות ממומנת ע"י יזמים המעוניינים בחידוש המבנים. העובדים המקצועיים יעזרו בעובדים מקומיים מתנדבים, "נאמני שכונות", שאחד מתפקידיהם יהיה להציג בפני תושבים את התועלות שיוכלו להפיק מתהליך

העדכון ואת הנתיב המיטבי מבחינתם לקידום התהליך. המלצה חשובה נוספת היא יצירת שותפויות ציבוריות-אזרחיות (Public-Civic Partnerships) לעדכון הדיור וטיפול סביבת המגורים. מומלץ שהעירייה תקדם מערכת הסכמים בינה לבין עמותות תושבים; כל הסכם יעסוק באזור ספציפי בעיר ובכללי התנהגות מוסכמים על העירייה והתושבים, אשר יתרמו לשיפור תנאי המגורים ואיכות סביבת המגורים. ההסכמים ייבנו בגישה של "כולם מרוויחים" (win-win) ויבטיחו שמירה על אינטרסים חשובים לכל המעורבים.

- אמצעים אדריכליים – את אלה אפשר להפעיל באמצעות ארגון תחרויות בין אדריכלים וסטודנטים לאדריכלות, שייצרו קובץ דגמים ארכיטקטוניים אטרקטיביים לעדכון דירות ובניינים, אשר ישמש להדגמת שלל האפשרויות בפני דיירים ויזמים. שני אתגרים יוצבו בפני האדריכלים יוצרי הדגמים: האחד – תכנון שיאפשר לדיירים שונים באותו בניין להוסיף לדירותיהם שטחים בגודל שונה, בהתאם לצורכיהם ולאפשרויותיהם (או לא להוסיף כלל), מבלי שהדבר ייצור כאוס צורני, אלא להיפך, התהליך ינוצל ליצירת חזיתות מגורים (חמש חזיתות, גם הגג הינו חזית) מגוונות ומעניינות במיוחד. האתגר השני יהיה יצירת הרמוניה צורנית בתוך מרחב עירוני שעיצבו משתנה בהתמדה, וזאת, באמצעות כללים של בקרת עיצוב, שיקרינו הרמוניה מבלי לכפות אחידות.

האסטרטגיה האורגנית לעדכון מגורים

ומקומה בין מיגוון האסטרטגיות להתחדשות עירונית

קיימת כיום תמימות דעים בספרות הבינלאומית וגם בפרסומים ישראלים בדבר חיוניותה של התחדשות עירונית כחלק מפיתוח בר-קיימא וכמפתח לקידומן של ערים ותיקות. הנחת היסוד של מאמר זה היא שהתחדשות עירונית בכלל, והתחדשות מגורים בפרט, ממלאות ותמלאנה בכל עתיד נראה לעיין תפקיד חיוני בפיתוח עירוני. הסוגיה שיש לדון בה הינה איזה אסטרטגיות של התחדשות רצויות בערים.

בספרות התכנון אפשר למצוא עדויות לפעולתן של אסטרטגיות מגוונות להתחדשות עירונית. האסטרטגיות הרבות והוותיקות ביותר ממוקדות במגורים עירוניים, אך בצידן מופעלות בשנים האחרונות אסטרטגיות לחידוש עירוני באמצעות פיתוח שירותי תרבות (מולין וכרמון 2014) ו/או "פרויקטי דגל" של מסחר, כנסים ומלונאות (Smyth 2005) ומרכזי ספורט (Thornley 2002), התחדשות שממוקדת בשימור היסטורי של מבנים ורקמות עירוניות (Reichl 1997), שממוקדת ב"חזית המים" של העיר (Wang 2001), שממוקדת בתחבורה (Hale 2013) או ששמה את הדגש על התחדשות המרכז המסחרי של העיר (Hoyt 2004). מאמר זה מתרכז בחידושם של מגורים עירוניים.

גם בתוך התחום של חידוש מגורים קיימות אסטרטגיות שונות. לא אתייחס כאן לאסטרטגיה החשובה של שיקום שכונות - גישה כוללת שמשלבת חידוש מגורים וחידוש שירותים חברתיים וציבוריים בשכונה - מפני שבעידן הניאו-ליברלי הנוכחי מימדיה הצטמצמו ברוב המדינות⁹. אדון כאן רק בשתי אסטרטגיות: פינוי ובינוי, המחייבת פינוי דיירים והריסה של הבניינים הישנים, לעומת האסטרטגיה האורגנית, שממוקדת ביוזמות של דיירים, בשיתוף עם אחרים, לשיפור הבניינים הקיימים. בחלק מן ההיבטים, יש דמיון בין שתי אלה: שתיהן מחדשות את הרקמה העירונית הקיימת ואמורות להוות תחליף לחלק מן הבנייה למגורים בשולי העיר או מחוצה לה, ובכך הן מפחיתות את "הזחילה העירונית" והפגיעה בשטחים פתוחים. שתיהן תורמות לחידוש חזותן של שכונות ושל העיר, ובעיקר, להארכת משך השימוש ומספר המשתמשים בתשתיות הפיסיות והחברתיות הקיימות בעיר, ובכך הן מספקות תועלות כספיות לרשויות ותועלות סביבתיות לטובת כלל האוכלוסייה. אולם ההבדלים ביניהן רבים וחשוב ללמוד את לקחי הפעלתן של שתי האסטרטגיות.

רבים בישראל רואים באסטרטגית פינוי ובינוי מעין תרופת פלא ל"החייאת ערים" (ראה למשל המלצות של יער 2007). אולם, מאות הדיווחים וההערכות של פרויקטים לפינוי ובינוי, אשר בוצעו במשך קרוב למאה שנות הפעלתה של אסטרטגיה זו במדינות רבות, מלמדים שתוצאותיהם לא הצדיקו בדרך-כלל את התקוות הרבות שתלו בהם. הניסיון המצטבר מלמד כי:

- אלפי תכניות לפינוי ובינוי במדינות רבות, תכניות שנראו על פניהן כמועילות לכל המעורבים בן, לא הגיעו לכלל ביצוע. בכל המדינות, המכשול הגדול בדרך למימוש הפרויקטים הינו התנגדות התושבים לפינוי מדירותיהם. בדרך כלל לא מדובר בסרבן אחד או שניים, אלא בקבוצות משמעותיות של מתנגדים: תושבים שאין להם רצון ו/או מימון לשינוי בתנאי חייהם (אחזקת הדירות החדשות יקרה הרבה יותר מאשר אחזקת הישנות), שביניהם בולטים קשישים, תושבים שמתנגדים לפגיעה בקהילתיות מקומית, תושבים שמתנגדים לעקירה שלהם ושל ילדיהם – ולו זמנית - ממקום קרוב לתעסוקה ושירותים שהם רגילים אליהם, וגם תושבים שאינם מאמינים ליזמים ולרשויות, מסרבים להאמין להבטחות שתינתן להם דירה משופרת תוך פרק זמן סביר.

- הדירור הוא מוצר ייחודי במובנים רבים, שאחד הבולטים ביניהם הוא הערך הכפול שלו: ערך השימוש וערך התשואה. ערך התשואה – הרווח שיפיק אדם מהשקעתו בדירה בבואו למכור אותה - חשוב לכול, הן לבעלי דירות הגרים בדירתם והן לבעלי דירות המשכירים לאחרים את דירתם. אולם בקרב הראשונים, דיירים-בעלים, חשוב גם ערך השימוש בדירה, ולעיתים קרובות הדייר נותן לערך השימוש עדיפות על פני ערך התשואה. זו אחת הסיבות החשובות לכך שקשה מאד להשיג הסכמת דיירים-בעלים לפרויקטים של פינוי ובינוי; הם נדרשים לתת לזרים לאורך זמן את השליטה בדירה שלהם, שהיא בעת ובעונה אחת גם הנכס היקר ביותר שיש לרוב המשפחות וגם מוקד בעל

⁹ אומנם, בניגוד לעידן הפריחה של תכניות כוללניות לשיקום שכונות לפני כ-40-30 שנה, כיום הן הצטמצמו מאד במדינות מערביות, אולם עדיין משתדלים לקיים גרסאות שלהן, כמו שאפשר לראות בתכנית של טוני בלייר בבריטניה (1998--2010) The New Deal for Communities, ובתכנית של הנשיא אובמה בארה"ב Choice Neighborhoods, אשר מפנה את משאביה לשיפורים בשלושה תחומים: דיור, תושבים ושכונה.

השפעה רבה על אורח החיים של מבוגרים וילדים. ברור לכול שמדובר בתהליך שיימשך שנים אחדות, וכל מיני תרחישים לא נעימים יכולים לקרות בדרך הארוכה: חיי המשפחה עלולים להיפגע מן המעברים שיידרשו, הקבלן עשוי לפשוט את הרגל, ואולי יתגלה שהוא סתם רמאי.

- באתרים רבים שבהם הצליחו לבצע את שלבי הפינני וההריסה, הביקוש לדיור בסביבה הרלבנטית לא הצדיק את הבנייה החדשה או שלא הצליחו לקדמה מטעמים לגליים וביורוקרטיים מגוונים. אזורים עירוניים גדולים, גם כאלה שקרובים למרכז העיר, נותרו שוממים ולפעמים שרופים במשך עשרות שנים. דטרויט שבארה"ב היא אחת הדוגמאות המובהקות לכשלונות מעין כאלה.

- משך הזמן מראשית התכנון ועד השלמת האיכלוס של פרויקטים לפינני ובינני שיצאו אל הפועל הגיע בדרך כלל ל-20 עד 60 שנה. אורכו של התהליך פגע קשות בכל המעורבים: דיירים, יזמים והרשות המקומית. תזכורת: תהליך הפינני והבינני של מתחם סומייל שבמרכז תל אביב (רחוב אבן גבירול) החל בשנות ה-60 למאה ה-20; נראה שלאחרונה יש סיכוי להשלמתו (סיפורו אצל אופק 2002).

- רוב תכניות הפינני והבינני שבוצעו, במיוחד הפרויקטים הגדולים בארה"ב של שנות ה-50, זכו להערכה גרועה וביקורת חריפה, בעיקר בשל הפגיעה הקשה במאות אלפי המפונים ובקהילותיהם (בין מאמרי הביקורת הידועים Gans 1965). עקירת תושבים מבתיים בניגוד לרצונם יוצרת תחושות קיפוח והתמרמרות על אי צדק, המועברות מדור לדור; נכדיהם של מפונים משכונת "הקצה המערבי" (West End) בבוסטון הפגינו בשנים האחרונות, בדרישה להשיבם אל דירות שנבנות במאה ה-21, בסביבה העירונית שממנה פונו סבתא וסבא שלהם לפני 50-60 שנה.

- בשנים האחרונות זוהו ונמדדו הנזקים הסביבתיים הכבדים שגורמים פרויקטים לפינני ובינני, הן עקב הריסה ופינני פסולת והן עקב מחירים סביבתיים שכרוכים בכל בנייה חדשה (Power 2008).

- לימוד לקחים גרם ליצירת תכניות פינני ובינני משופרות, הן מבחינת יחסן למפונים והן מבחינת התכנון האדריכלי של הפרויקטים החדשים. הידועה בין אלה היא HOPE VI, תכנית של הממשל הפדרלי בארה"ב שראשיתה בשנות ה-90 הראשונות. תכנית זו כוונה לטיפול בשיכונים הציבוריים הגרועים ביותר בארה"ב; הפעילות העיקרית במסגרתה הייתה הריסת השיכונים הללו, שהורכבו מבניינים רבי-קומות ומרובי דיירים עניים, ובניית שכונות של בניינים בני 2-4 קומות (ר' בגוגל תמונות של HOPE VI), אשר מאוכלסים בתושבים מרמות הכנסה שונות, קרי: חלק מן הדירות בפרויקט החדש במחירי השוק החופשי וחלקן מסובסדות על ידי רשויות ציבוריות. למרות השיפורים, הוטחה ביקורת גם בפרויקטים אלה, שמתייחסת בעיקר לשני עניינים: האחד - הקטנה ניכרת של המלאי העירוני של דיור זול בכלל ושל מלאי הדיור הציבורי בפרט; השני - פגיעה בתושבים עניים, בעיקר שחורים, וקהילותיהם (Goetz 2011; Vale 2013).

הדבר התמוה ביותר בתכניות הפינני והבינני, שמקדם משרד הבינני והשיכון הישראלי מאז שנת 2000, הינו ניסוח המטרה שלהן כ"ניצול הקרקע באמצעות תוספת בנייה באזורים מבונים", ובמילים פשוטות: ציפוף הרקמה העירונית. ציפוף עשוי לשרת מטרות טובות, אך יש לראותו כאמצעי להשגת מטרות,

ובשום אופן לא מטרה כשלעצמו. נדגים זאת באמצעות ההכרזה של דה בלאזיו, ראש העיר בבירת הקפיטליזם העולמי ניו יורק, אשר הציג לאחרונה את תכנית הדיור שלו לעשור הקרוב. תכניתו עוסקת בעיקר בשימורו ושיפורו של המלאי הקיים של דיור-בר השגה (120,000 יחידות דיור), אך גם מאפשרת ומעודדת בניית דירות חדשות (80,000 יחידות דיור) תוך ציפוף המרקם העירוני הקיים, כל זאת במסגרת מטרה מוצהרת ברורה: אספקת דיור בר-השגה בעיר ניו יורק כ"עמוד התווך במאבק כנגד אי שיוויון" (New York Times, May 5 2014). ניסוחים דומים אפשר למצוא בדבריהם של שרים וראשי עיר באירופה וצפון אמריקה, אך לא בישראל של שנות ה-2000.

ברוב מדינות אירופה, כמו בישראל, נבנו ב-30-20 השנים שלאחר מלחמת העולם השנייה שיכונים להמונים, אשר שירתו בשעתם צרכים חיוניים, אולם רבים מדייריהם מאסו במ ועזבו אותם, כאשר השתפרה רמת חיהם. חמישית עד מחצית ממלאי הדיור ברבות מן הערים באירופה מורכב משיכונים - דירות ובניינים, הרחוקים מן הרמה הרצויה בעיני התושבים ועוברים תהליכי הידרדרות פיסית וחברתית (Coleman 1985). לפיכך, מדינות אירופה מחפשות דרכים לטיפול במלאי הדיור הוותיק שלהן, במיוחד בשיכונים משנות ה-70-50 (Van Kempen et al. 2005). שלוש הסכמות רווחות בין חוקרים של אותם שיכונים ישנים (large housing estates) במדינות האיחוד האירופי: האחת – מדיניות דיור אמורה לטפל בעיקר במלאי הדיור הקיים, כי דיור חדש מהווה רק אחוז קטן מאד מיחידות הדיור שבשימוש; השנייה – האסטרטגיה המועדפת לגבי המלאי הקיים הינה חידושו ועידונו, תוך התייחסות לסוגיות הדמוגרפיות, החברתיות והכלכליות במקום; השלישית - הריסה ופיתוח מחדש (demolition and redevelopment), הקרויים בישראל פינוי ובינוי, אמורה להיות אופציה אחרונה של המקרים הקשים ביותר של הידרדרות (שם, פרק המסקנות).

למרות הבעייתיות הרבה שנחשפה במחקרים שבחנו תכניות פינוי ובינוי, אין כוונת מאמר זה להמליץ להימנע כליל ממימוש תכניות לפינוי ובינוי בישראל; הכוונה היא לומר שלא רצוי לראות בו אסטרטגיה מובילה, בוודאי לא בצורתו הנוכחית, המחייבת "מכפילי ציפוף" גבוהים, שמשמעם הוא ריבוי מגדלי מגורים בכל יישוב שיאמץ תכניות של פינוי ובינוי. חובה לבטל את "מכפילי הציפוף" האבסורדיים, שקובעים עקרונות חישוב אחידים לכל יישוב במדינה, בעוד שצרכי הדיור של יישובים שונים ואפילו מתח הרווחים המקובל על יזמים וקבלנים ביישובים השונים אינם דומים זה לזה (בטבלה המחייבת של משרד הבינוי והשיכון שכיחים מכפילים של פי 10 ואף יותר מפי 20 (!) דירות בפרויקט המתוכנן לעומת המצב הקיים). במחקר מקיף על הבנייה לגובה בישראל מצאו החוקרים, בדומה למה שנמצא במחקרים במדינות אחרות, כי "כל הממצאים מראים שמגורים בבניינים גבוהים לא הולמים משפחות עם ילדים קטנים ... ואינם מתאימים כלל לאוכלוסייה במעמד נמוך ולמשפחות חרדיות" (צ'רצ'מן, מן, שנער ואחרים, 2001, עמ' 8). הם כן מתאימים לקבוצות אחרות, "בתנאי שהן במצב כלכלי טוב מאד" (שם). המסקנה היא שמגורים שתוכננו על פי מכפילי ציפוף גבוהים לא יהיו מתאימים – חברתית וכלכלית – לרוב האוכלוסייה בישראל. זאת, בנוסף לחיסרון של חוסר גמישות של מגדלים לשינויים בעתיד, חיסרון משמעותי ביותר בעידן שצפויים בו שינויים חברתיים, כלכליים וטכנולוגיים רבים.

בכל זאת, מומלץ לעודד פינוי ובינוי במגרשיהם של מפעלי תעשייה שנסגרו ושל מחנות צבא מתפנים, בתנאי שהם עומדים במבחנים מקומיים של "כושר נשיאה" של כל איזור (Oh et al. 2005). מומלץ גם לאפשר לאדריכלים בעלי מודעות חברתית לפתח תכנון ועיצוב שונה של פרויקטים לפינוי ובינוי (ר' לדוגמה הצעה לפרויקט ברעננה של סטודיו מיא. יוקלה 2014). כמו כן מומלץ לבחון מקרוב את הרעיון הוותיק (ר' החוק לבינוי ופינוי אזורי שיקום, 1965), שחזר ועלה לאחרונה, בדבר תהליך הדרגתי של קודם בינוי ואחר-כך פינוי, היינו: בניית בניין חדש על שטח פתוח בשכונה והעברת דיירי בניין קיים אליו, לפני שבניינם ייהרס (כדוגמת הפרויקט הגדול שמקדמים כעת באור עקיבא). זו דרך מבטיחה להתגבר על המכשול העיקרי בדרך למימוש פינוי ובינוי – אי אימוץ והתנגדות הדיירים בבניינים הישנים; דרך זו מאפשרת קידום הביצוע, אך כמובן שאינה מבטיחה שפרויקט חדש של מגדלי מגורים הוא צורת המגורים המתאימה ליישוב ולתושביו (בהקשר זה מומלץ לעקוב לאורך זמן אחר חיי הפרויקט הנ"ל באור עקיבא).

שמירה על איכות החיים והאינטרסים של תושבי הבניינים הוותיקים (בראש ובראשונה דיירים-בעלים) אמורים לתפוס את המקום הראשון בשיקולי פרויקטים לחידוש מגורים, ומייד אחריהם איכות החיים של דיירים בשכונות ושל כלל תושבי העיר. יש מקרים שבהם דיירי הבניין מעוניינים לממש פינוי ובינוי; כאשר התהליך מתבצע בקנה מידה קטן תוך שיתוף מלא של הדיירים, כמו בנסיונות הראשונים למימוש תמ"א 38/2, הוא עשוי להיות חיובי ומוצלח. יתר על כן, כמובן שיש להתחשב גם באינטרסים של יזמי בנייה, אך לא סביר המצב הנוכחי שבו היזמים מכתיבים את תכניות החידוש העירוני בהתאמה לשאיפות מפליגות לרווח יזמי. דיון זה מתייחס לצדק חברתי, זה שמעניין את ראש עיריית ניו יורק הנוכחי (ר' לעיל), כנראה יותר משהוא מעניין ראשי ערים ישראלים, אך המסקנות הולמות לא רק את עקרונות הצדק אלא גם את חישובי הרווחים, לשוק הפרטי ולקופת העירייה. מחפשי הרווחים אמורים ללמוד את הלקחים מן המקרים הרבים במדינות אחרות, שבהם פרויקטים לפינוי ובינוי שהושקע בהם הרבה לא הגיעו לכלל ביצוע, ואילו אלה אשר הצליחו לבצעם למרות התנגדויות של תושבים מקומיים, נמשכו עשרות שנים, ולעיתים קרובות, במיוחד כאשר הבניינים היו מרובי קומות ודיירים, עלויותיהם היו גדולות יותר מן התועלות שהפיקו מהם כל המעורבים בהם.

מאמר זה מציע לרשויות המקומיות לייסד, כל אחת בפני עצמה, אסטרטגיה אורגנית לעדכון וחידוש מגורים, כזו שמותאמת לתנאים המקומיים ולתושבים המקומיים. הניסיון המקצועי והמחקרי ששימש בסיס להצעה זו הוצג לעיל, ולמעלה פורטו גם עקרונות הפעולה של האסטרטגיה וההמלצות לרשות מקומית שמבקשת לקדם את התהליך. כאן נוסף דברים על סיכויי התקבלותה של אסטרטגיה זו על הציבור בארץ.

גם אם לא יכריזו עליה, אסטרטגיה אורגנית לעדכון הדיור הוותיק מתקיימת בערים ומתפתחת "באופן טבעי", ו"צומחת מלמטה", בדרך כלל ביוזמתם ובשליטתם של דיירים-בעלים. בכל בוקר, כשאני נוסעת מביתי למקום עבודתי, אני רואה בדרך בניינים אחדים, אשר מכולות עם שרוולים שמכוונים לתוכן, ו/או כלים כבדים ו/או פועלי בניין שעובדים עליהם, משדרים שהם עוברים תהליך של עדכון והתחדשות; על

חלקם מופיע שלט "זהירות, כאן בונים" ועל אחדים "פרויקט תמ"א 38". איש לא הכריז על המקום כאיזור של התחדשות עירונית, אך בפועל זהו התהליך הבריא שמתבצע בהדרגה בסביבה זו. דיירים ותיקים וחדשים, תושבים אשר משפחתם גדלה ו/או אפשרויותיהם הכספיות גדלו, מבטאים את צרכיהם ושאיפותיהם בהשקעות שהם משקיעים בדירה, בבניין ובחצר. הם מוסיפים חדרים או ממ"דים, עורכים שינויים משמעותיים בתוך דירותיהם, במעטפות הבניינים ובחצרותיהם, מוסיפים מעליות ואולי חניות, כל מה שמאפיין תהליכים של עדכון הדיור. הם נהנים – נהנים מערך השימוש בדירה המשודרגת ובדרך כלל גם מתשואה עולה - וכמובן גם השכונה והעיר נהנות מתהליך ההתחדשות. תשלומיהם לקבלנים מניעים את תעשיית הבנייה ותעשיות נלוות.

תמ"א 38 בצורתה המקורית, היינו: תוספת זכויות בנייה על גג בניין מגורים ישן (או בקומת העמודים) תמורת חיזוק הבניין מפני רעידות אדמה, זכויות שנמכרות בדרך כלל לקבלן בניין תמורת התחייבותו לשפץ את הבניין הישן ולהוסיף לו מעלית, ולעיתים גם מחסנים וחניות, וגם להוסיף שטחים לדירות הוותיקות בבניין, בדרך כלל בצורת ממ"ד ומרפסת שמש, מתאימה באופייה להוות חלק מן האסטרטגיה האורגנית לחיזוק מגורים. במונחים אופנתיים מתחום התכנון העירוני, תמ"א 38 תורמת תרומה משמעותית להקטנתה של טביעת הרגל האקולוגית, בהשוואה לתכניות אחרות לחידוש מגורים (הריסה ופינוי פסולת יוצרים נזקים סביבתיים ניכרים), וגם להגדלת החוסן העירוני (urban resilience), היכולת להמשיך לתפקד לנוכח אסונות טבע כמו רעידת אדמה ואסונות מעשה ידי אדם כמו ירי טילים. אלה מתווספים לסיבות שבגללן היא מתאימה מאד להיות חלק מן האסטרטגיה האורגנית. יתר על כן, מדובר בשותפות ציבורית-פרטית מסוג מתקדם, אשר בצידה הפרטי ישנם גם יזמים וגם תושבים, כשהאחרונים בהכרח משתתפים בייזום ובהחלטות התכנון והביצוע. ההתקדמות ביישום נוטה להיות איטית והדרגתית; תוספות הדירות והדיירים מרוסנות (הן הרשויות והן הדיירים, שאינם מעוניינים בשכנים רבים, דואגים לכך), מה שיוצר תהליך בריא מבחינה אורבנית ונותן מקום להכונה על-פי "כושר הנשיאה" של האזורים, האמורים לקלוט אוכלוסייה חדשה¹⁰.

במקומות שיש בהם ביקוש ער למגורים מתרחש תהליך עצמוני (ספונטני) של עדכון הדיור, בוודאי בבניינים נמוכים וגם בבניינים גבוהים (עד 10 ואולי 12 קומות), בתנאי שהרשות המקומית איננה חוסמת אותו בכוח אלא מגלה ידידותיות כלפיו, בעיקר פרשנות גמישה של כללי תכנית המתאר החלים על המקום. כך התפתח עדכון הדיור בארץ בתקופות הראשונה והשלישית שתוארו לעיל. זהו תהליך איטי ובריא, שאחת מתועלותיו הבולטות היא היותו רפואה מונעת, מונעת הידרדרות של אזורי מגורים ותיקים. תמיד טוב לקדם פעולות מניעה, כדי למנוע פריצת מחלה, וכך גם במרחב העירוני.

¹⁰ מתחילות להיאסף עדויות בדבר האפשרות והתועלת שבביצוע תמ"א 38 המקורית עם תוספת מצומצמת של דירות לבניין הישן, שמספיקה על מנת לרצות את הקבלנים, הדיירים והעירייה, שמרוויחה הן מתוספות ארנונה והן מקפיצת מדרגה של מראה הדיור ברחובותיה. לפחות במרכז הארץ, נראה שדי בתוספת של 2-4 דירות לבניין הוותיק, על מנת שכל הצדדים יצאו ברווח. במאמר עיתונאי מביאה צור (2012) דוגמאות רלבנטיות מתל אביב, הרצליה, רמת גן, רעננה והוד השרון.

אולם במקומות שבהם הביקוש למגורים נמוך, תהליכי התחדשות לא יתרחשו בדרך כלל באופן ספונטני, וגם לא במקומות שרבים בם דיירים-שוכרים ולא דיירים-בעלים. כאן נדרשת הפעלה יזומה של האסטרטגיה האורגנית על ידי הרשות המקומית. לא נדרש מן הרשות לממן את התחדשות המגורים, אלא לאפשר ולעודד את התרחשותה באמצעים תכנוניים, פיננסיים אדמיניסטרטיביים וארגוניים-קהילתיים, כמו אלה שפורטו לעיל, תוך התאמתם לתושבים ולתנאים המקומיים, כולל עוצמות הביקוש החזוי והרצוי לסוגי דיור שונים ביישוב. מזכרו לעיל גם אמצעים אדריכליים; יצירתיות אדריכלית מהווה אחד מעקרונות האסטרטגיה. דאגה זו לתכנון האדריכלי נובעת משתי סיבות: אחת היא "הרעש החזותי" שיוצרים לעיתים קרובות תהליכי שינוי שמתנהלים בכל בניין בפני עצמו, יחד עם הממצא שחשוב לרוב הדיירים להנהיג בקרת עיצוב ולהשיג עיצוב הרמוני, ועם הידיעה שאפשר להשיגו תוך השארת חופש פעולה למתכנן הבודד ומבלי לחייב אחידות צורנית. סיבה שנייה היא הנטייה הרווחת בקרב אדריכלים מצטיינים בעשורים האחרונים (בניגוד לראשית המאה ה-20) להפנות את היצירתיות שלהם לבנייני ציבור, במיוחד מוזיאונים וספריות, ולהזניח את תכנון המגורים. אולם נראה שמגמה זו משתנה ממש לאחרונה, במיוחד בקרב אדריכלים צעירים בישראל. בביאנלה בונציה (2008) הוצגה בביתן הישראלי התערוכה "תוספות – אדריכלות על רצף הזמן", שבה הציגה קבוצת אדריכלים צעירים בעזרת מלל וצילומים את תופעת עדכון הדיור על ידי דייריו, העומדת במרכז מאמר זה. בעקבות המחאה החברתית שפרצה ב-2011 ואחד ממניעיה הייה יוקר הדיור, ניכר עניין מחודש בתכנון דיור בבתי הספר ללאדריכלות בארץ, כולל עניין בשדרוג השיכונים הוותיקים שנבנו ב-30 השנים הראשונות למדינה.

דנו כאן בתפקיד החשוב של הדיירים בהנעת האסטרטגיה האורגנית לחידוש מגורים, כמו גם בתפקידים שיכולה למלא רשות מקומית שמעוניינת בקידומה. האם למדינה אמור להיות תפקיד בקידום אסטרטגיה זו? גם במדינה קפיטליסטית רבים יסכימו שיש לממשלה המרכזית תפקידים חשובים במשק ובחברה, במיוחד כמתקנת כשלים של השוק החופשי. כשלים משפיעים לעיתים קרובות על קבוצות ועל יחידים חלשים/מוחלשים בחברה. לדעת כותבת מאמר זה, ובשל סיבות שלא זה המקום לפרטן, מוטל על המדינה לתקן כשלים בתחום הדיור לא רק באמצעות תמיכות כספיות אלא גם באמצעות הקמה ותחזוקה של דיור חברתי/ציבורי; לפיכך דרושה מעורבותה גם בחידוש ועדכון של דיור ציבורי קיים. כמו כן, על המדינה לתמוך בתהליכי עדכון הדיור ברשויות מקומיות חלשות/מוחלשות, וזאת מבלי לבטל את תפקידו של הפרט בתהליך. התמיכה יכולה להיות בנוסח זו שניתנה בזמנו לתהליכי עדכון הדיור במסגרת פרויקט שיקום השכונות (ר' לעיל). מעבר לאלה, תמ"א 38 מהווה דוגמה לדיון בתפקיד הרצוי של המדינה בתהליך.

מי שיצרו את תמ"א 38 לא התכוונו לראות בה תכנית להתחדשות עירונית. הם סירבו בתוקף להצעתה של כותבת מאמר זה לבנות את התכנית מלכתחילה כתכנית מרובות מטרות. מבחינתם, הייתה לה מטרה יחידה: חיזוק מבנים מפני רעידת אדמה. אולם "מתוך שלא לשמה, בא לשמה": מתוך כוונה לקדם התגוננות מרעידות אדמה, השתמשה הממשלה בכוחה כרגולטור ויצרה תמריצים שמועילים

למטרה המקורית, אך בעת ובעונה אחת אותם תמריצים מקדמים גם הגנה מפני טילים (באמצעות ממ"דים), ולעניינינו, אלה תמריצים שמאפשרים ומעודדים התחדשות עירונית, באמצעות עדכון מלאי הדיור הקיים. תמ"א 38 יוצרת קפיצת מדרגה בתחום של עדכון מלאי הדיור הקיים; היא מתייחסת לבניינים בני שלוש קומות ויותר (עם חריגות לגבי שתי קומות), שנבנו לפני שנת 1980, ויוצרת תמריצים לחיזוקם על ידי תוספת משמעותית של זכויות בנייה - תוספת דירות חדשות והרחבת דירות קיימות; בנוסף לכך היא מאפשרת גם הנחות מיסוי וקיצור הליכים סטטוטוריים. הרווחים ממכירת הדירות החדשות אמורים לממן - בדרך כלל בשלמות - את עלויות החיזוק ואת התוספות לדירות הוותיקות, בדרך כלל ממ"ד ומרפסת, כמו גם את השיפורים בבניין: תוספת מעלית, שיפוץ המעטפת והחצר, ולעיתים גם תוספות מחסנים וחניות. זהו התפקיד הראוי לממשלה: יצירת המסגרת החוקית והתקנונית שמאפשרת שינוי משמעותי ברקמה העירונית הבנויה. אולם לא מן הראוי שירושלים תקבע כמה דירות יוסיפו לרחובות הקיימים בחיפה או בבאר שבע; את הפרטים התכנוניים יש להשאיר בידי הרשות המקומית, בתקווה שזו תפעל באופן מקצועי ולטובת תושביה¹¹.

לסיום ייאמר: מאמר זה מציג ומנמק את ההמלצה שכל רשות מקומית, אשר יש בה אזורי מגורים ותיקים שאינם עונים לסטנדרטים הנוכחיים, "תתפור לעצמה" אסטרטגיה אורגנית לחידוש מגורים, התואמת לצרכים ולשאיפות של אנשי המקום. בנוסף לכך, רשות מקומית עשויה לאמץ אסטרטגיה אחרת לחידוש עירוני, כמו חידוש המרכז המסחרי של העיר או חזית המים שלה או רובע התרבות שלה. אין ניגוד עניינים בין אלה לבין האסטרטגיה האורגנית, שאמורה להיות אסטרטגית בסיס, אשר מתאימה למשטר דמוקרטי, מאפשרת תהליך התחדשות איטי ומתמיד, המשפר בהדרגה ולאורך זמן את איכות הדיור בשכונות נבחרות בפרט ובעיר בכללה, מבלי לזעזע את משקי הבית ואת הקהילות הקיימות.

¹¹ דוגמא לכך מוצע לראות בפרויקט שמקדמת עיריית כפר סבא, אשר יזמה מימוש של תמ"א 38 בצורת חיזוק של תריסר בניינים מרובי דירות בשכונה במזרח העיר, שאיננה נמנית על השכונות החזקות בעיר ומשום כך לא נראה שישזימו יגיעו אליה מבלי שיינתנו תמריצים עירוניים (חודי 2014).

מקורות

- אופק, אייל (2002). חידוש עירוני בשיטת "פינוי ובינוי". חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחיית נעמי כרמון. חיפה: הטכניון.
- בארי, שלומית, כרמון, נעמי ואורי שמיר (2005). חיסכון במים במגזר העירוני: בדיקת ייתכנות והמלצות פעולה. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- ברוידס, רן (2013). תכנית מתאר ארצית מספר 38: חסמים למימוש במבני מגורים במרכז הארץ. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחיית דני בן שחר. חיפה: הטכניון.
- גבריאלי, תמי (1982). דרכים אלטרנטיביות לשיפור תנאי הדיור בשיכונים ציבוריים בישראל – ניתוח משווה. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחיית נעמי כרמון. חיפה: הטכניון.
- דיכטוולד, שלומית (2001). השפעת הרחבות דיור על חלל הרחוב וסביבת המגורים. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחיית רחל קלוש. חיפה: הטכניון.
- דרורי, דפנה (עבודה בתהליך), מערכת ממוחשבת מבוססת ידע לשדרוג ירוק של בנייני מגורים קיימים. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למדעים בארכיטקטורה, בהנחיית עדנה שביב. חיפה: הטכניון.
- הכהן, אורלי (1990). הערכת תוכנית לשיפוץ חיצוני של בניינים במסגרת פרויקט שיקום השכונות. עבודת מגיסטר למדעים, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, בהנחיית נעמי כרמון. חיפה: הטכניון.
- וינברג, אריאלה (1986). הרחבת דירות בבתי קומות ביוזמת דייריהן במסגרת פרויקט שיקום שכונות. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחיית נעמי כרמון. חיפה: הטכניון.
- חודי, אורי (2014). עיריית כפר-סבא יוזמת חיזוק 12 מבנים במסגרת תמ"א 38. כלכליסט 8.7.2014. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000951887>
- יוקלה מיכל (2014). פרויקטים לדיור ומגורים באתר של סטודיו מיא [/http://studiomia.co.il](http://studiomia.co.il).
- יער, יעקב (2007). "יער עירוני". חיפה: מגזין הטכניון, סתיו 2007.
- כץ, שרון, בורמיל, שמואל ונעמי כרמון (2001). תכנון עירוני רגיש למים: החדרת גשם למי התהום באמצעות עיצוב חצרות. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- כרמון, נעמי ורוברט אוקסמן (1981). שיקום עצמי של הדיור בשכונות המצוקה. שיקום שכונות מצוקה בישראל, דו"ח שלישי. חיפה, הטכניון.

כרמון, נעמי (1988). "שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל". מגמות – רבעון למדעי ההתנהגות, ל"א (3-4): עמ' 299-321.

כרמון, נעמי (1989). שיקום שכונות בישראל – הערכת תוצאות. חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.

כרמון, נעמי (1997). "שיקום עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמתה בשכונות תל-אביב –יפו". עמ' 105-137, בתוך: דוד נחמיאס וגילה מנחם, מחקרי תל-אביב – יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, כרך ב'. אוניברסיטת תל-אביב: הוצאת רמות.

כרמון, נעמי (1999). "מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות". עמ' 381-436, בתוך: נחמיאס ומנחם, המדיניות הציבורית בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כרמון, נעמי (2008). אסטרטגית מגורים לעיר גדולה: הצעה לתל אביב. תכנון 5(1), עמ' 9-26.

למדון, אלכס (1988). דיור גמיש באמצעות הרחבת דירות בבניינים מרובי דיירים. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחיית נעמי כרמון. חיפה: הטכניון.

לרמן, רוברט, אליהו בורוכוב ודן עברון (1985). יוזמות הדיור של פרויקט שיקום השכונות והשלכותיהן על תנאי הדיור וערך הדירות. ירושלים: ג'וינט ישראל ומכון ברוקדייל.

מזור, אדם (1993). "משאב הקרקע בתכנון המרחבי". עמ' 125-212, בתוך: אדם מזור ואחרים, ישראל 2000: תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, דו"ח שלב א', כרך ב'. חיפה, הטכניון.

מזור, אדם ומיכל סופר (1997). "תמונת העתיד": תכנית לארגון המרחב הלאומי. כרך מתוך סדרת "ישראל 2020: תכנית אב לישראל בשנות האלפיים". חיפה: הטכניון.

מזור, אדם (2004). החייאת "לב העיר" תל-אביב בפרספקטיבה של 20 שנה. מצגת של משרד מזור-פירשט, אדריכלים ומתכנני ערים.

מישר, נעמה (2007). "לעזוב את הארמון: צמתים בייצור סביבת המגורים של בנייני הדיור הציבורי". עמ' 194-211, בתוך: שלי כהן וטולה עמיר, צורות מגורים: אדריכלות וחברה בישראל. חרגול הוצאה לאור, הוצאת עם עובד.

מרץ, אורית (2001). עדכון הדיור בבניינים מרובי דיירים בישראל: ניתוח והערכה. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחיית נעמי כרמון. חיפה: הטכניון.

משרד הבינוי והשיכון (1999). פרויקט שיקום השכונות: התחום הפיזי. ירושלים.

משרד הפנים (2014). חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה (נדלה ביולי 2014): <http://www.moin.gov.il/Subjects/BuildingsStrengthening/Pages/default.aspx>

עופר, יוסי (1993). בנייה חדשה למגורים כמרכיב בשיקום שכונות. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחיית נעמי כרמון. חיפה: הטכניון.

- עיריית תל אביב-יפו (2005). חזון העיר: תכנית אסטרטגית לתל-אביב – יפו.
- פינקלשטיין, אמיר (1997). שדרוג בניינים קיימים: ניתוח טכנו-כלכלי. מחקר לקבלת תואר מגיסטר למדעים בהנדסה אזרחית. חיפה: הטכניון.
- צור, שלומית (2012). תמ"א 38: "ערך הדירה עלה בחצי מיליון שקל בלי להשקיע". גלובס 23.12.12. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000807525>
- צ'רצ'מן, ארזה, אמיר מן, עמי שנער ואחרים (2001). בחינת הבנייה לגובה. כרך א': תכנון כוללני ועיצוב עירוני – סקר ספרות. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- קורן, נורית ורחל אלתרמן (1999). בקרת העיצוב בישראל: בין חופש היצירה האדריכלי ליעדי התכנון הציבורי. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.
- רוזנפלד, י. ואמיר פינקלשטיין (1996). "שיפור איכות חיים על ידי שדרוג". מבנים 171, עמ' 60-75.
- שביב, עדנה וגדי קפלוטו (1992). קיום מנחים לתכנון אקלימי-אנרגטי של מבני מגורים באקלים ים תיכוני ממוזג-קריר וחם-לח. חיפה: הטכניון, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.
- שפירו, שמעון ולאור גילה (1988). השפעת שיפור הדיור על ניידות משקי-בית ואיכות חיי המשפחה: מעקב אחר משפחות שנעזרו בהלוואות להרחבת דירות במסגרת פרויקט שיקום שכונות. נייר דיון מס' 4-88. תל-אביב: המרכז לפיתוח על שם פנחס ספיר, אוניברסיטת תל-אביב.
- Carmon, Naomi (1976). "Social planning of housing". Journal of Social Policy, 25: pp. 49-59.
- Carmon, Naomi and Robert Oxman (1986). "Responsive public housing: An alternative for low-income families". Environment and Behavior, 18(2): pp. 258-284.
- Carmon, Naomi (1992). "Housing renovation of moderately deteriorated neighborhoods: Public-individual partnership in Israel and its lessons". Housing Studies, 7(1): pp. 56-73.
- Carmon, Naomi (1998). Sustainable Development: A Paradigm for the Profession of Planning (Unpublished working paper). Cambridge, MA: Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology .
- Carmon, Naomi and M. Baron (1994). "Reducing inequality by means of neighborhood rehabilitation: An Israeli experience and its lessons". Urban Studies, 31(9): pp. 1465-1479.
- Carmon, N. "Immigrants as Carriers of Urban Revitalization: International Evidence and an Israeli Case study". International Planning Studies, 3(2) : pp. 207-224.

- Carmon, Naomi (1999), "Three generations of neighborhood remedies: Research-based analysis and policy implications". Geoform, 30(2): pp. 145-158.
- Carmon, Naomi (2002a). "User-controlled housing: Desirability and feasibility". European Planning Studies, 10(3): pp. 285-303.
- Carmon, Naomi (2002b). "The phoenix strategy for updating the housing stock". Journal of the American Planning Association, 68(4): pp. 416-434.
- Coleman, Alice (1985). Utopia on Trial: Vision and Reality in Planned Housing. London: Hilary Shipman.
- Chandler, I. (1991). Repair and Renovation of Modern Buildings. New York: McGraw-Hill.
- Cuperus, Y. and Kaptaijns, J. (1993). "Open building strategies in post-war housing estates". Open House International, 18(2): pp. 3-14.
- Dekker, K. (1994). Consumer Oriented Renovation of Apartments in Voorburg, The Netherlands. Paper presented at the Open Building Workshop, Lancaster, PA.
- Downs, Anthony (1981). Neighborhoods and Urban Development. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Gans, H. J. (1965). "The Failure of Urban Renewal: A Critique and Some Proposals". Commentary, 39(4): pp. 29-37.
- Goetz, E. (2011). "Gentrification in Black and White The Racial Impact of Public Housing Demolition in American Cities". Urban Studies, 48(8), pp. 1581-1604.
- Gibson, Michel and Michael Langstaff (1982). An Introduction to Urban Renewal. London: Hutchinson & Co. Publishers Ltd.
- Gottdiener, M. (2010). The Social Production of Urban Space. Univ. of Texas Press.
- Grossi, G., Minardi, B., Casadio M. and L. Dardozi (1985). "Building on tradition". Architectural Review, 178: pp. 40-43.
- Habraken, J. (1983). Transformations of the Site. Cambridge: Awater Press.
- Habraken, J. (1998). The Structure of the Ordinary: Form and Control in the Built Environment. Cambridge MA: MIT Press.

- Hale, C. (2013). "Mass transit is the anchor: Transit-focused urban regeneration across the Pacific Rim". In: Leary, M. E., & McCarthy, J. (Eds.). Companion to Urban Regeneration. London and New York: Routledge.
- Harvey, D. (2000). Spaces of Hope (Vol. 7). University of California Press.
- Hoyt, L. (2004). Collecting private funds for safer public spaces: an empirical examination of the business improvement district concept. Environment and Planning B, 31(3): 367-380.
- Kendall, S. (1999). "Open building: An approach to sustainable architecture". Journal of Urban Technology, 6(3): pp. 1-16.
- Lefebvre, H. (1991). The Production of Space (Vol. 142). Oxford: Blackwell.
- Oh, K., Jeong, Y., Lee, D., Lee, W., & Choi, J. (2005). "Determining development density using the urban carrying capacity assessment system". Landscape and urban Planning, 73(1): 1-15.
- Oxman, Robert and Naomi Carmon (1989). "The open form". Open House International, 14(1): pp. 15-20.
- Power, A. (2008). "Does demolition or refurbishment of old and inefficient homes help to increase our environmental, social and economic viability?" Energy Policy, 36(12): pp. 4487–4501.
- Reichl, A. J. (1997). "Historic preservation and pro-growth politics in US cities". Urban Affairs Review, 32(4): 513-535.
- Smyth, H. (2005). Marketing the city: the role of flagship developments in urban regeneration. Taylor & Francis
- Tipple, A. (2000). Extending Themselves: User-initiated Transformations of Government-built Housing in Developing Countries. U. K.: Liverpool University Press.
- Tavolato, P. (1986). "User participation through computer-aided design". Open House International, 11(2): pp. 17-23.
- Thornley, A. (2002). "Urban regeneration and sports stadia". European Planning Studies, 10(7): pp. 813-818.

Vale, L. J. (2013). Purging the Poorest: Public Housing and the Design Politics of Twice-cleared Communities. University of Chicago Press.

Van Kempen, Ronald, Karien Dekker, Stephen Hall and Ivan Tosics (eds.) (2005). Restructuring Large Housing Estates in Europe. Great Britain: The Policy Press, University of Bristol.

Wang, J., & Lu, Z. (2001). A Historic Review of World Urban Waterfront Development. City Planning Review, 7, 010.

אתר תכנית של הקהילה האירופית
www.sureuro.com "Sustainable Refurbishment Europe"

<http://www.moch.gov.il> אתר של משרד הבינוי והשיכון הישראלי